

THÈSE EN COTUTELLE PRÉSENTÉE
POUR OBTENIR LE GRADE DE
DOCTEUR DE
L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX
ET DE L'UNIVERSITÉ DU PAYS BASQUE

ÉCOLE DOCTORALE DE DROIT (UNIVERSITÉ DE BORDEAUX)
DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LA EMPRESA (UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO)
SPÉCIALITÉ Droit privé

Par Virginie BRILLANT ETCHEMAITE

**LA PERSPECTIVE TRANSFRONTALIÈRE DE L'EMPLOI
DANS L'EUROREGION AQUITAINE-EUSKADI**

Sous la direction de Philippe MARTIN
et de Juan Pablo LANDA ZAPITAIN

Soutenue le 15 juin 2015

Membres du jury :

M. DE CASADEVANTE ROMANI Carlos
M. GOÑI SEIN José Luis
M. AUVERGNON Philippe
Mme APILLUELO MARTIN Margarita
Mme TERRADILLOS ORMAETXEA Edurme

Universidad Rey Juan Carlos
Universidad Pública de Navarra
Université de Bordeaux
Universidad Pública de Navarra
Universidad del País Vasco

Président
Rapporteur
Examineur
Examineur
Examineur

Titre: LA PERSPECTIVE TRANSFRONTALIERE DE L'EMPLOI DANS L'EUROREGION
AQUITAINE EUSKADI

Résumé:

L'objet de ce travail de recherche sur la perspective transfrontalière de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, est d'engager une réflexion à partir de la comparaison des ordres juridiques espagnol et français, sur les voies et les moyens juridiques susceptibles de permettre une certaine forme d'intégration des politiques de l'emploi à l'échelle eurorégionale, en dépassant deux séries d'obstacles : ceux inhérents à la coexistence de deux systèmes juridiques nationaux au sein d'un espace unique de type eurorégional, mais également ceux liés à la libre circulation des travailleurs, à la fois individus et citoyens.

La démonstration de cette thèse s'opère en deux phases : une première phase descriptive et analytique suivie d'une seconde phase de modélisation. En premier lieu il s'agit d'exposer que les politiques nationales de l'emploi qui s'appliquent dans les zones frontalières qui forment l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, se caractérisent toutes deux, par une hégémonie étatique et une ambiguïté territoriale (Première partie). En second lieu, il est proposé d'envisager une évolution des politiques de l'emploi vers une « défronterisation » grâce à la mise en œuvre du processus d'intégration (Deuxième partie).

Mots clefs: politiques de l'emploi, coopération transfrontalière, intégration régionale, expérimentation juridique

Title: A CROSS-BORDER PERSPECTIVE FOR EMPLOYMENT IN THE EUROREGION
AQUITAINE-EUSKADI

Summary:

This research about the cross-border perspective of employment in the Euroregion Aquitaine-Euskadi, based on a comparison between the spanish and french legal systems, aims to analyze the ways and legal tools towards a certain form of integration of employment policies at euroregional scale. It supposes to get through two kinds of difficulties: those related to the

coexistence of two national legal systems within a single euroregional space and those related to the freedom of movements of workers, as individuals and citizens.

The first step of the research is a descriptive and analytical one; the second step proposes a form of modelisation. First, the thesis aims at describing the national employment policies which are implemented in cross-border areas such as the Euroregion Aquitaine-Euskadi. Both of them are characterized by a State hegemony and by a complex organization of competences of local authorities. Second, it suggests an evolution of employment policies towards the neutralisation of the border effect thanks to the implementation of integration processes through experimental legal rules.

Key words: employment policies, cross-border cooperation, regional integration, legal experimentation

Indice de abreviaturas

ACCRE	Aide aux Chômeurs Créateurs et Repreneurs d'Entreprises
ADIE	Association pour le Droit à l'Initiative Economique
AEC	Acuerdo Económico y Social
AECT	Agrupación Europea de Cooperación Territorial
AEIE	Agrupación Europea de Interés Económico
AER	Allocation Equivalent Retraite
AFE	Aide Forfaitaire Employeur
AFPA	Association pour la Formation Professionnelle des Adultes
AFPR	Action de Formation Préalable au Recrutement
AGEFIPH	Association de Gestion du Fonds pour l'insertion Professionnelle des Personnes Handicapées
AIEE	Acuerdo Interconfederal sobre Estabilidad en el Empleo
ALE	Agence Locale pour l'Emploi
ANE	Acuerdo Nacional sobre Empleo
ANI	Accord National Interprofessionnel
ANPE	Agence Nationale Pour l'Emploi
APEC	Agence Pour l'Emploi des Cadres
APLD	Activité Partielle de Longue Durée
APRE	Aide Personnalisée de Retour à l'Emploi
ARCE	Aide à la Reprise ou à la Création d'Entreprise
ASS	Allocation de Solidarité Spécifique
ASSEDIC	Association pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce
ATA	Allocation Temporaire d'Attente
CAE	Comunidad Autónoma de Euskadi
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco
CAT	Conférence Atlantique Transpyrénées – conferencia Atlántica Transpirenaica
CCREFP	Comité de Coordination Régionale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
CDG-CRDS	Contribution Sociale Généralisée-Contribution au Remboursement de la Dette Sociale
CE	Conseil d'Etat
CE	Constitución Española
CESE	Comité Economique et Social Européen
CESE	Conseil Economique, Social et Environnemental
CESER	Conseil Economique, Social et Environnemental Régional
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CICE	Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi
CIJ	Cour Internationale de Justice
CIP	Commission Internationale des Pyrénées

CI-RMA	Contrat d'Insertion – Revenu Minimum d'Activité
CIVIS	Contrat d'Insertion à la Vie Sociale
CNFPTLV	Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie
CPER	Contrat de Plan Etat-Région
CPNFP	Comité Paritaire Nationale pour la Formation Professionnelle
COPIRE	Commissions Paritaires Interprofessionnelles Pour l'Emploi
COREF	Comité Régional de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
CPF	Compte Personnel de Formation
CRE	Conseil Régional de l'Emploi
CSIR	Conseil Syndical Interrégional
CSP	Contrat de Sécurisation Professionnelle
CTP	Communauté de Travail des Pyrénées-Comunidad de Trabajo de los Pirineos
CUI	Contrat Unique d'Insertion
CUI-CAE	Contrat Unique d'Insertion-Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi
CUI-CIE	Contrat Unique d'Insertion-Contrat d'Initiative Emploi
DARES	Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et de Statistiques
DATAR	Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DC	Décision du Conseil Constitutionnel
DG Emploi	Direction Générale de l'Emploi (UE)
DGEFP	Délégation Générale pour l'Emploi et la Formation Professionnelle
DDFIP	Direction Départementale des Finances Publiques
DDTEFP	Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DIF	Droit Individuel à la Formation
DRCA	Direction Régionale du Commerce et de l'Artisanat
DRCCRF	Direction Régionale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
DRCE	Direction Régionale du Commerce Extérieur
DRFIP	Direction Régionale des Finances Publiques
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DRTEFP	Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
EaSi	Employment and Social Innovation Programme / Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social
EEE	Espace Economique Européen
EEE	Estrategia Europea para el Empleo
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
EPSR	Equipe de Préparation et de Suite de Reclassement
ETT	Empresa de Trabajo Temporal
ESCO	European Skills, Competences, Qualifications and Occupations
EURES	EUROpean Employment Services
FAF	Fonds d'Assurance Formation

FEDER	Fonds Européen De Développement Régional
FISO	Fonds d'Investissement Social
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial
FP	Formación Profesional
FPSP	Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels
FSE	Fondo Social Europeo
IGA	Inspection Générale de l'Administration
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
IGF	Inspection Générale des Finances
ILDE	Iniciativas Locales de Desarrollo y de Empleo
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INEM	Instituto Nacional de Empleo
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
IPR	Instances Paritaires Régionales
IPREM	Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples
ITSS	Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social
IVAC	Instituto Vasco de Cualificaciones
LEED	Programa de Desarrollo Económico y creación de Empleos Locales
LOGSE	Ley Orgánica General del Sistema Educativo
MAC	Método Abierto de Coordinación
MAPTAM	Modernisation de l'Action Publique Territoriales et d'Affirmation des Métropoles
MEC	Marco Europeo de Cualificaciones
MIL	Mission Locale d'Insertion
OCDE	Organisaton de Coopération et de Développement Economiques
OIT	Organización Internacional del Trabajo
Op.cit.	Opere Citato
OPCA	Organismes Paritaires Collecteurs Agréés
OREF	Observatoire Régional Emploi Formation
PAIO	Permanence d'Attention, Information et Orientation
PAPE	Plan Anual de Política de Empleo
PEE	Plan d'Entreprenariat Etudiant
PFRA	Prime Forfaitaire de Reprise d'Activité
PLIE	Plan Local pluriannuel pour l'Insertion et l'Emploi
PNR	Programa Nacional de Reformas
POCTEFA	Programa Operativo de Cooperación Territorial España.-Francoa.- Andorra
POE	Préparation Opérationnelle à l'Emploi
PPAE	Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto Legislativo
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
RSA	Revenu de Solidarité Active
SRDEII	Schéma Régional de Développement Economique de l'Innovatio et de l'Internationalisation
SETMO	Servicios Exteriores del Trabajo y de la Mano de Obra
SIREN	Système Informatique du Répertoire des Entreprises

SISPE	Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo
SMI	Salario Mínimo Interprofesional
SMIC	Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance
SNGJ	Sistema Nacional de Garantía Juvenil
SNE	Sistema Nacional de Empleo
SPE	Servicio Público de Empleo / Service Public de l'Emploi
SPEA	Servicio Público de Empleo Autónomo
SPÉE	Servicio Público de Empleo Estatal
SPED	Service Public de l'Emploi Departemental
SPEL	Service Public de l'Emploi Local
SPER	Service Public de l'Emploi Régional
Soc.	Arrêt de la Cour de Cassation Chambre Sociale
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Setencia del Tribunal Supremo
STJCE/STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UNEDIC	Union Nationale pour ñ'Emploi dans l'Industrue et la Commerce
URSSAF	Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales
UT	Unité Territoriale
ZIF	Zona de Integración Fronteriza
ZRR	Zone de Revitalisation Rurale
ZUS	Zone Urbaine Sensible

Abreviaturas de las publicaciones citadas

AFDI	Annuaire Français de Droit International
AJDA	Revie de l'actualité juridique de droit administratif
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOPE	Bulletin Officiel du Pôle Emploi
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
Bull. Civ.	Bulletin des arrêts de la Cour de Cassation. Chambres Civiles
D.	Dalloz
D.L	Revista de Derecho Laboral
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
Dr. Soc.	Revue de Droit Social
JOAN	Journal Officiel de l'Assemblée Nationale
JORF	Journal Officiel de la République Française
PUF	Presses Universitaires de France
LPA	Les Petites Affiches
MTAS	Revista Del Ministerio del Trabajo y de Asuntos Sociales
PUG	Presses Universitaires de Grenoble
PUR	Presses Universiatries de Rennes
RAE	Real Academia Española
RCADI	Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye
RDP	Revue de Droit Public
RDS	Revista de Derecho Social

Rec.	Recueil lebon
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
RIDC	Revue Internationale de Droit Comparé
RIDE	Revue Internationale de Droit Economique
RIT	Revue Internationale du Travail
RJT	Revue Juridique Thémis
RL	Revista de Relaciones Laborales
RTDCiv.	Revue Trimestrielle de Droit Civil
RTD Eur.	Revue Trimestrielle de Droit Européen
RTSS CEF	Revista de Trabajo y de Seguridad Social – Centro de Estudios Financieros

Indice

Indice de abreviaturas.....	3
Indice	9
Introducción	19
I.- Planteamiento de la investigación	21
II.- Desarrollo de la realidad problemática.....	23
III.- Marco conceptual: definiciones y delimitación del ámbito espacial del estudio	25
IV.- Problemática e hipótesis	46
V.- Metodología	53
VI.- Objetivos y articulación de la tesis	56

Primera parte Las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi: entre hegemonía estatal y ambigüedad territorial 59

Título Primero- Las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi: la impronta estatal.....	63
---	----

Capítulo 1.- La hegemonía estatal en la concepción de las políticas de empleo.....	65
Sección I.- El diseño simétrico de las políticas de empleo	68
§1.- Las políticas de empleo: una creación estatal en España y en Francia	68
A.- El Estado central, autor de las políticas de empleo en España	68
B.- Las políticas de empleo en Francia, reflejo de la omnipresencia estatal.....	81
§2.- Las políticas de empleo, armas estatales de lucha contra el desempleo en Francia y en España.....	88
A.- Las políticas activas de empleo como respuesta estatal al racionamiento de los empleos.....	88
B.- Las políticas pasivas de empleo como réplica del Estado frente a la restricción en el mercado laboral	95

Sección II.- El protagonismo asimétrico del empleo en España y en Francia	104
§1.- Los protagonistas del empleo en España: un sistema horizontal y unificado.....	104
A.- El Sistema Nacional de Empleo Español (SNE).....	104
B.- Los protagonistas de la Formación Profesional	121
§2.- Los protagonistas del empleo en Francia: un sistema vertical y fragmentado ...	128
A.- Los actores del empleo: un panorama fraccionado	128
B.- Los protagonistas de la Formación Profesional: un mosaico	143
Capítulo 2.- El impacto limitado de la coordinación europea de las políticas de empleo a nivel regional.....	151
Sección I.- El proceso de coordinación comunitaria: hacia la convergencia de las políticas nacionales de empleo	153
§1.- El empleo, como asunto de interés común.....	153
A.- El Tratado de Ámsterdam, premisa de una estrategia comunitaria de empleo	153
B.- El empleo, como objeto transversal de las políticas comunitarias	158
§2.- La coordinación sin armonización de las políticas nacionales de empleo: un mecanismo “soft” de convergencia	173
A.- El Método Abierto de Coordinación, un fenómeno jurídico	173
B.- Una tercera vía de convergencia de las políticas de empleo	175
Sección II.- La ambigüedad de la coordinación de las políticas nacionales de empleo.	182
§1.- La dimensión territorial de la convergencia de las políticas de empleo	182
A.- Las iniciativas locales de desarrollo y de empleo (ILDE)	182
B.- Las Estrategias Locales para el Empleo	184
§2.- La lógica de implementación de la coordinación y el papel preponderante de los órganos estatales.....	189
A.- La elaboración centralizada de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo	189
B.- Una modesta contribución descentralizadora.....	193
Título Segundo- Las políticas de empleo en el espacio fronterizo aquitano-vasco: la relatividad de la territorialización	201
Capítulo 1.- La ejecución territorial de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi	203

Sección I.- La doble cara de la territorialización en la Eurorregión Aquitania-Euskadi	208
§1.- El sistema autonómico como condicionante de la territorialización de las políticas de empleo en España	208
A.- Fruto de un compromiso entre demócratas por convicción y demócratas por conveniencia.....	208
B.- La singularidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi	216
§2.- La “desconcentralización” como vía de territorialización de las políticas de empleo en Francia	227
A.- Un proceso tutelado por el Estado central	227
B.- La configuración “desconcentrada” de la Región	240
Sección II.- La dicotomía de la territorialización de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi.....	248
§1.- La territorialización horizontal incompleta de las políticas de empleo en la Comunidad Autónoma de Euskadi: una autonomía regional relativa.....	248
A.- Las modalidades generales de distribución de competencias en materia de empleo	249
B.- La competencia fragmentada de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de empleo	263
§2.- La territorialización vertical “dogmática” de las políticas de empleo en la Región Aquitania: la omnipotencia del Estado central.....	272
A.- El complejo reparto de competencias entre el Estado y la Región	273
B.- La Región Aquitania a prueba de una política territorializada de empleo	286
Capítulo 2.- La territorialización de las políticas de empleo en los espacios fronterizos: hacia adaptaciones necesarias	301
Sección I.- Las adaptaciones de las políticas de empleo a las peculiaridades de las zonas fronterizas.....	304
§1.- A través de la práctica de partenariados interinstitucionales	304
A.- En el ámbito del empleo. La cooperación entre Servicios Públicos de Empleo: Bélgica, Alemania, Suiza, Luxemburgo, Italia, España.....	305
B.- En el ámbito de la Formación Profesional.	314
§2.- Mediante una creciente implicación de los actores no institucionales	321
A.- En el ámbito de la representación empresarial.....	321
B.- En el ámbito de la representación de los trabajadores	322

Sección II.- Los intentos de ajustes de la territorialización de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi.....	326
§1.- La concertación de los actores del Sistema Nacional de Empleo	326
A.- La cooperación entre Servicios Públicos de Empleo: Pôle-Emploi-LANBIDE	327
B.- La colaboración entre las Inspecciones de Trabajo y de Seguridad Social.....	331
§2.- La creación de sinergias locales de cooperación-integración para el empleo	344
A.- La intervención de la sociedad civil: el proyecto Euskalherrilan	345
B.- La intervención de los interlocutores sociales.....	352

Segunda parte La evolución de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi: hacia una desfronterización experimentada a través del proceso de integración..... 365

Título primero – La integración fronteriza como proceso de configuración de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi	371
---	-----

Capítulo 1.- La geografía del proceso de integración del empleo: la microintegración eurorregional	373
--	-----

Sección I.- La integración territorial como proceso de construcción de espacios transfronterizos.....	376
---	-----

§1.- Un proceso de construcción gradual	376
---	-----

A.- La integración regional o territorial, proceso de construcción de una nueva identidad.....	376
--	-----

B.- La integración regional europea, la creación progresiva de una identidad supraestatal	380
---	-----

§2.- Hacia la integración territorial fronteriza.....	389
---	-----

A.- La integración fronteriza como proceso de creación de territorio transfronterizo	389
--	-----

B.- La instauración de una “nueva gobernanza”	397
---	-----

Sección II.- La cooperación transfronteriza como mecanismo de integración eurorregional	400
---	-----

§1.- La cooperación transfronteriza, piedra angular de la integración territorial fronteriza	400
--	-----

A.- La evolución del proceso de cooperación transfronteriza franco-española	401
B.- La caja de herramientas de cooperación transfronteriza al servicio de la acción pública	409
§2.- La cooperación transfronteriza entre la Región Aquitania y la CAPV.....	435
A.- La cooperación transfronteriza a través de la creación de nuevos interlocutores	436
B.- De la cooperación a la integración transfronteriza: la Eurorregión Aquitania-Euskadi	450
 Capítulo 2.- La geometría del proceso de integración del empleo: la hibridación normativa.....	475
Sección I.- La integración normativa, proceso de ordenamiento del pluralismo jurídico	477
§1.- La elección del proceso de integración normativa como modo de superación de la pluralidad de los sistemas jurídicos en la Eurorregión Aquitania-Euskadi.....	477
A.- El proceso de integración normativa ascendente a través del derecho comparado	478
B.- El proceso de integración normativa descendente a través del derecho internacional	479
§2.- Las modalidades de organización alternativas del proceso de integración normativa.....	480
A.- La coordinación, como modalidad de iniciación a la integración normativa de los sistemas jurídicos.....	480
B.- La armonización, nivel básico de integración normativa de los sistemas jurídicos	481
C.- La unificación, como nivel intermedio de integración normativa de los sistemas jurídicos	485
D.- La uniformización, como nivel avanzado de integración normativa de los sistemas jurídicos	485
Sección II.- El empleo, objeto de integración normativa en la Eurorregión Aquitania Euskadi	488
§1.- La integración normativa del Empleo actual a través del proceso de coordinación de políticas pasivas de empleo	489

A.- La coordinación en materia de Seguridad Social como garantía de libre circulación de los trabajadores	489
B.- La coordinación en materia de protección por desempleo	496
§2.- Hacia el intento de integración normativa de las políticas activas	506
A.- EURES: de la coordinación hacia la unificación (la evolución de la integración como proceso dinámico y no estático)	506
B.- La hibridación como proceso de integración normativa posible en materia de empleo	528
 Título segundo – Hacia una política de empleo integrada en la Eurorregión Aquitania Euskadi a través de la experimentación	535
 Capítulo 1.- La experimentación: un proceso pragmático de implementación de una política de empleo transfronteriza	539
Sección I.- La experimentación, una alternativa flexible de intervención pública transfronteriza.....	542
§1.- El proceso experimental como proceso opcional de actuación en materia de empleo	542
A.- El proceso experimental, un mecanismo original de ensayo de la norma	542
B.- El reconocimiento constitucional de la experimentación en Francia.....	545
§2.- La experimentación como proceso eficiente de actuación pública transfronteriza.....	549
A.- La posibilidad de un ensayo de proximidad de la norma.....	550
B.- La experimentación como proceso de desfronterización de la acción pública	554
Sección II.- La experimentación como marco idóneo de hibridación de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi	558
§1.- La posible desfronterización de las políticas de empleo a través de una experimentación constitucional y unilateral en Francia.....	559
A.- La experimentación en Francia, el Estado como maestro del juego	559
B.- La implementación del procedimiento experimental: la tutela estatal	564
§2.- El proceso de experimentación social, alternativa bilateral de elaboración transfronteriza de una política de empleo eurorregional	570
A.- La experimentación social: un procedimiento flexible de ajustes de las políticas de empleo en un espacio transfronterizo	570

B.- La experimentación social: un método innovador para la hibridación de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania Euskadi	575
Capítulo 2.- La perspectiva transfronteriza del empleo: la experimentación eurorregional de una política de empleo híbrida	581
Sección I.- El marco experimental de elaboración de una política pública de empleo integrada en la Eurorregión Aquitania-Euskadi	583
§1.- Las modalidades de elaboración de una política pública experimental de empleo eurorregional	583
A.- La política experimental de empleo Eurorregional, una política pública sectorial	583
B.- La confección de una política pública eurorregional en el sector del empleo .	587
§2.- La elaboración de una política de empleo híbrida en la Eurorregión Aquitania-Euskadi	592
A.-El diagnóstico territorial previo de las necesidades en materia de empleo en el espacio fronterizo	593
B.- Las fases de elaboración de una política de empleo eurorregional	598
Sección II.- La experimentación social, el método idóneo de implementación de una política de empleo integrada en la Eurorregión Aquitania-Euskadi	613
§1.- La experimentación social, un método contemporáneo y atractivo.....	614
A.- Un método promovido por la Unión Europea.....	614
B.- El desarrollo de la experimentación social.....	616
§2.- La experimentación social en el ámbito del empleo transfronterizo, una innovación social generalizable	617
A.- Una innovación social caracterizada.....	618
B.- Una posible generalización a otras fronteras.....	624
Conclusiones	631
Bibliografía.....	643
Resumen en francés-Résumé en français	765

“El trabajo es la piedra angular de una sociedad justa, segura y prospera. Ninguna dificultad puede superarse sin trabajo. Los responsables políticos deben construir un mundo fundado en la seguridad del empleo porque es la única manera de progresar.”¹

¹ KOGA N., “Vers une *“société fondée sur le travail”* », l’Annuel de l’OCDE 2014, pp.50-51.

Introducción

I.- Planteamiento de la investigación

El estudio del empleo desde una perspectiva transfronteriza supone comprender los efectos generados por la circulación de los trabajadores, en un territorio geográficamente fraccionado en dos partes debido a la presencia de una frontera, virtualmente transfronterizo por convenio, caracterizado por el pluralismo jurídico y por un choque interordinamental. Efectivamente, las zonas fronterizas constituyen espacios muy emblemáticos de la construcción europea. “Europa se descubre cuando se practica en terrenos privilegiados como lo son las fronteras”².

Así, son los espacios transfronterizos que han experimentado en primera línea la libre circulación de los trabajadores, que ha ido evolucionando a lo largo de la construcción del mercado europeo. En efecto, a principio de los sesenta, se ha configurado como un mecanismo que permitía suprimir las distorsiones de la competencia en el mercado del trabajo y compensar los desequilibrios existentes en el mercado de trabajo europeo. La liberalización de los movimientos de mano de obra permitía el desplazamiento de trabajadores provenientes de regiones caracterizadas por un alto desempleo, hacia otras más prósperas. Era un espacio de libre movimiento de productores y productos, en el que las metas sociales aparecían marginales frente a los objetivos económicos³. Esta aproximación nace del Tratado de Roma que atribuye un significado altamente económico a la libre circulación puesto que descansa en la integración de la economía de los Estados miembros en un mercado único, un espacio de prosperidad común⁴. Esta evolución ha desembocado en una suerte de «deseconomización» del principio, que se refleja en la extensión del derecho de libre circulación a personas que no son económicamente activas, ampliándose así su ámbito subjetivo, que aparece vinculado a la ciudadanía de la Unión.⁵ La movilidad profesional se ha convertido hoy en un elemento clave de la Estrategia Europea para el Empleo, en particular con el objetivo de responder en las problemáticas de adecuación entre la oferta y la demanda en materia de empleo.

² SANGUIN A-L, Préface in SOUTIF V., « *L'intégration européenne et les travailleurs frontaliers de l'Europe Occidentale* », L'Harmattan, 1999, pág.6.

³ LYON CAEN G. et A, Droit social international et Européen, Dalloz, Paris, 8^{ème} ed, 1993.

⁴ MARTIN P., « *Le Droit social communautaire: droit commun des Etats membres de la Communauté européenne en matière sociale ?* », RTDE, 1994, pág.628.

⁵ BALLESTER PASTOR I. y MIÑARRO YANINIE M., “derecho a la libre circulación de trabajadores en la Constitución Europea”, RMTAS n°57, 2005, pág.242.

En este contexto, se observa, en primer lugar, que el trabajador ciudadano que opta por la migración laboral, procura más que todo mejorar sus condiciones de vida al buscar un empleo que pueda satisfacer sus necesidades, lo que se nota con agudeza en las regiones fronterizas. En segundo lugar, la movilidad laboral en los espacios transfronterizos puede ser una fuente de desequilibrios vulnerando la cohesión económica y social de los territorios que los conforman. En efecto, el país de origen se convierte en ciudad dormitorio y el país de acogida en “el dorado” laboral porque ofrece remuneraciones más atractivas y oportunidades laborales de mayor proyección.

Como lo señala el Comité Económico y Social Europeo⁶: “la movilidad es considerada positiva, tanto para los empleadores, como para los trabajadores si se produce de manera adecuada, voluntaria y justa”, sin embargo, “la libre circulación de los trabajadores es la que sigue teniendo mayores obstáculos en la práctica”.

Por consiguiente, el presente estudio del empleo, desde el prisma transfronterizo, propone otro patrón de análisis, partiendo de la premisa que el empleo no se debe concebir de manera unívoca como generador de competencia entre los mercados laborales nacionales sino como uno de los componentes de la complementariedad inherente a la interpenetración territorial, económica y social que caracteriza los territorios transfronterizos, abogando así por el desarrollo de un mercado laboral integrado, a través entre otros elementos, el “Close job” es decir el empleo de proximidad.

El objeto de este trabajo de investigación relativo a la perspectiva transfronteriza del empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi, es propiciar una reflexión, a partir de una comparación entre los ordenamientos jurídicos español y francés, sobre las vías y los medios jurídicos susceptibles de permitir alguna forma de integración de las políticas de empleo a nivel eurorregional, superando dos series de obstáculos: los inherentes a la coexistencia de dos sistemas jurídicos nacionales en un único espacio de tipo eurorregional, así como también los obstáculos inherentes a la libre circulación de los trabajadores, en tanto que individuos y ciudadanos.

⁶ COM(2013) 236 final- 2013/0124 (COD). Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos concedidos a los trabajadores en el marco de la libre circulación de los trabajadores. DOUE C341/54 de 21 de noviembre de 2013.

Más aún, plantea la interrogante mayor: averiguar si el espacio eurorregional representa “las condiciones que permitan la formación de un espacio público, en el que el goce de los derechos y libertades fundamentales, el bienestar social y la realización de valores como la igualdad, la no discriminación, la justicia, la libertad y la seguridad se constituyen en el canon de identificación del ciudadano como modelo de organización social en el que participa”⁷.

II.- Desarrollo de la realidad problemática

Para dimensionar la correlación que existe entre el empleo, la libre circulación de los trabajadores y los espacios fronterizos, se debe atender a la tipología de espacios de trabajadores fronterizos establecida en una disciplina fuera de las ciencias jurídicas, la geografía política⁸. En sustancia, cuanto más el espacio está estructurado más prolija es la medida que responde a las necesidades.

Se identifican cuatro tipos de espacios: los espacios de trabajadores fronterizos de tipo estructurado⁹, en los que el fenómeno del trabajo fronterizo, importante en flujo (más de 30000), se apoya en bases sólidas y duraderas, con un atención especial hacia el trabajador fronterizo, dando lugar a muchas publicaciones sobre el tema; los espacios en vía de estructuración¹⁰, con un flujo algo menor que el anterior (más de 25000) corresponden mayoritariamente con los espacios fronterizos con Alemania. Son las ventajas salariales, fiscales y de protección social las que influyen sobre la decisión de trabajar o residir del otro lado de la frontera. “Estos mercados de empleo pueden ser transfronterizos, siguen sometidos a las reglas de las estrategias de las empresas, a la coyuntura económica, (...) a las dificultades topográficas y climáticas que se encuentra en toda cuenca de empleo”¹¹; los espacios en vía de desestructuración¹², donde el número de trabajadores fronterizos ha disminuido en particular en la frontera franco-belga, y en el espacio de las tres fronteras Alemania/Bélgica/ Países Bajos, por resultar poco ventajoso residir en uno de estos países y trabajar en uno de estos espacios; los espacios de trabajadores fronterizos potenciales que se

⁷ LIÑAN NOGUERAS D.J., « *La ciudadanía europea: una cuestión abierta* », UNED, Teoría y Realidad constitucional, nº32, 2013, pág.367.

⁸ SOUTIF V., *L'intégration européenne et les travailleurs frontaliers de l'Europe Occidentale*, L'Harmattan, Paris, 1999.

⁹ *Ibidem*, pág. 45. Según la autora, corresponden al tipo de espacio estructurado, El Principado de Mónaco, el cantón de Bâle-ville y de Bâle-campagne, el cantón de Ginebra, el cantón del Tessin y el Gran Ducado de Luxemburgo. Excepto este último espacio, el resto de los territorios no pertenecen a la Unión Europea.

¹⁰ Son espacios estructurados dos micro Estados, San Martín y Liechtenstein, las fronteras con el de Alemania con Austria, Francia y Suiza.

¹¹ *Ibidem*, pág.102.

¹² Se consideran espacios en vía de desestructuración las fronteras entre Bélgica, Francia, Alemania, Países Bajos.

caracterizan por un flujo menor de 4000 de trabajadores¹³. En esta categoría figura el “espacio País Vasco”.

En el caso de la zona fronteriza aquitano-vasca, en 1995, el flujo de trabajadores representaba alrededor de 1700 personas. Si es cierto que en los años sesenta la movilidad de trabajadores españoles hacia Francia se explicaba por las ventajas sociales y salariales pero también por ofertas de empleo más numerosas por la implantación de empresas españolas del lado francés, “las implantaciones progresivas desde hace dos o tres años de intereses españoles varios en el País Vasco francés (empresas españolas de metalurgia, fábricas de papel, comercio, hoteles, inmobiliario...), podrían facilitar la instalación de trabajadores españoles sedentarios y la migración alternante del País Vasco español hacia el País Vasco francés”¹⁴. Además, la presencia de fronterizos residiendo en Francia y trabajando en España se explica por el precio de las viviendas. Sin embargo, uno de los frenos a la movilidad es la situación topográfica y la falta de comunicación y de infraestructuras de transporte. “No obstante, los mercados de trabajo y de la vivienda del lado francés no son tan ventajosos como los españoles. Además la falta de concordancia de los sistemas fiscales y sociales tienen un efecto disuasorio particularmente eficaz (...) La ciudad de Hendaya y las de Irún y Hondarribia forman una sola y misma cuenca de empleo, mantienen estrechos vínculos (...), quizás un día veamos desarrollarse una verdadera cuenca de empleo transfronteriza”¹⁵.

“Para normalizar el diario vivir de los ciudadanos residiendo de cada lado del Bidasoa”¹⁶, el espacio vasco-aquitano se ha estructurado como la mayoría de las zonas fronterizas en Francia y en España con una doble preocupación: conseguir una real cohesión territorial a pesar de las asimetrías jurídico-institucionales para, a través de las herramientas de cooperación transfronteriza, concretizar la voluntad de alcanzar una verdadera cohesión social. La Eurorregión Aquitania-Euskadi debe enfrentarse a un doble desafío: convertirse en un espacio de convergencia de sistemas jurídicos, políticos administrativos, económicos, culturales, científicos y sociales, y a la vez en un laboratorio de experimentación de la ciudadanía europea, como “pase” entre Francia y España.

¹³ Los espacios de trabajadores fronterizos potenciales se encuentran a la frontera germano-danesa, entre Dinamarca y Suecia llamado “espacio transfronterizo del Sund”, entre Noruega y Suecia, entre Finlandia y Suecia, el Tirol a la frontera entre Alemania, Austria e Italia, y la frontera entre España, Andorra y Francia.

¹⁴ ANPE, Manuel du travail frontalier, 1993, citado por V. Soutif pág.274.

¹⁵ SOUTIF V., L'intégration européenne et les travailleurs frontaliers de l'Europe Occidentale, L'Harmattan, Paris, 1999, pág.276.

¹⁶ IBARRETXE J.J. in « *Lancement d'une Conférence Euro-régionale pour traiter les problématiques transfrontalières* », Le Journal du Pays Basque, du 2 mars 2007, pág.3.

Dentro de las preocupaciones expresadas por las regiones fronterizas, el empleo ocupa pues un lugar importante debido a todas las dificultades a las que se enfrentan los trabajadores fronterizos, inherentes a la falta de convergencia de dos respuestas nacionales a un único problema presentando un elemento de extraneidad que es el desempleo transfronterizo.

III.- Marco conceptual: definiciones y delimitación del ámbito espacial del estudio

Como paso previo al inicio de esta reflexión, resulta imprescindible aportar algunas aclaraciones terminológicas y delimitar el ámbito espacial del estudio.

1.- la doble cara de la noción de empleo a prueba de la frontera

Abordar la doble faceta de la noción de empleo permite establecer que el objeto de esta investigación es el empleo en su acepción de políticas públicas de empleo. Dichas políticas se dirigen a colectivos determinados: el de los trabajadores y el de las empresas, y pretenden intervenir en el mercado del trabajo para favorecer el encuentro de la oferta y de la demanda de empleo.

A nivel terminológico, estudiar la perspectiva transfronteriza del empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi es, en primer lugar, analizar el empleo desde el punto de vista transfronterizo que caracteriza la zona aquitano-vasca. A nivel conceptual, el empleo, como objeto de esta investigación es una noción polisémica, difícil de calibrar. Existen fuentes y recursos teóricos importantes que permiten nutrir esta reflexión y sobre todo definir el sentido que le iba a otorgar. Tanto la lectura de la doctrina como de las normas confirman que el término “empleo” puede abarcar distintas realidades. Por una parte, el empleo es un factor de cohesión económica y social, “es el gran integrador”¹⁷. Ha evolucionado y se ha convertido en el motivo esencial de la movilidad de las personas. Es un “hecho social total”¹⁸, pero también “el centro organizador de la conducta vital del individuo, de la vida familiar y del funcionamiento del Estado de Bienestar”¹⁹.

¹⁷ BAREL Y., « *Le Grand intégrateur* », Connexions n°56, 1990, pp.85-100.

¹⁸ MEDA, D., El trabajo. Un valor en peligro de extinción, ed. Gedisa, Barcelona, 1998, pág.24.

¹⁹ OFFE, C. y DEKKEN, J., “*Trabajo, ocio y participación social*” in MUÑOZ, S., GARCIA DELGADO, J.L y GONZALEZ SEARA, L. (Dirs.), Las estructuras del bienestar en Europa, ed. Civitas, Madrid, 2000, pág.594.

Por otra parte, el empleo se concibe como hecho económico hasta convertirse en un elemento central de las relaciones sociales, es decir el trabajo, que se incluye en la noción de empleo revela un estatuto que participa en la definición más general del estatuto social del individuo. Hoy en día, el empleo es, ante todo el concepto objetivo que se opone al paro. Para F. Gaudu²⁰, el trabajador por cuenta ajena es titular de un empleo, expresión que puede revelar algunos aspectos de la situación individual del trabajador en la empresa. Para A. Jeammaud²¹, es “una situación individual que procura una relación de trabajo”. En este caso, el empleo se refiere al contrato de trabajo que constituye una aproximación extensiva de la noción.

Desde un punto de vista macroeconómico, el empleo puede aparecer como el núcleo de las políticas de empleo. No se trata de políticas que tienen por objeto situaciones jurídicas sino el empleo en oposición al desempleo, cuya finalidad es la regulación del mercado del trabajo. Para B. Gazier, el empleo, como objeto de las políticas de empleo, constituye una obra de construcción política y normativa permanente²². Esta investigación no pretende abarcar la problemática del empleo en su conjunto sino que se interesa por el empleo en la vertiente correspondiente a las políticas de empleo entendidas como intervenciones públicas en el mercado del trabajo, que tienden a corregir los eventuales desequilibrios y/o limitar los efectos nefastos de éstos últimos²³. Según Eurostat, se trata de “intervenciones públicas sobre el mercado del trabajo destinadas a la eficacia de su funcionamiento y a la corrección de desequilibrios, y que pueden distinguirse de otras intervenciones generales sobre el empleo, en la medida que actúan de manera selectiva en favor de grupos particulares sobre el mercado del trabajo”²⁴. Es esta última acepción de la noción de empleo la que se utilizará en este trabajo.

El perímetro geográfico de esta investigación, constituido por la Eurorregión Aquitania-Euskadi, es decir por una estructura que reúne una región francesa, Aquitania, y una región española, la Comunidad Autónoma de Euskadi, conduce a examinar la noción de empleo en los derechos nacionales respectivos. Cabe añadir que en derecho español, se define como “el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno

²⁰ GAUDU F., « *L'emploi dans l'entreprise privée, essai d'une théorie juridique* », thèse 1986 ; “*La notion juridique d'emploi en droit privé* », Revue Droit Social 1986, 414 ; « *Les notions d'emploi en droit* », Revue Droit social 1996, pág.559.

²¹ JEAMMAUD A., “*Le droit du travail en changement. Essai d'une mesure* », Revue Droit Social 1998, pág.211.

²² GAZIER, B., “*Economie du travail et de l'emploi*”, Dalloz 1991, n°262.

²³ BARBIER J-C y GAUTIE J., « *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis* », Cahiers du CEE, 1998, PUF.

²⁴ EUROSTAT, Base de données politiques du marché du travail, méthodologie, révision de juin 2006, méthodes et nomenclature, édition 2006, pág.8.

empleo”²⁵, mientras que en derecho francés, la expresión “políticas públicas de empleo” abarca el conjunto de herramientas jurídicas, bajo la impulsión del Estado, del legislador, del poder reglamentario y de los agentes sociales, para incentivar las empresas a contratar a trabajadores (lucha contra el desempleo) y luchar contra la selectividad del mercado del trabajo (discriminaciones positivas)²⁶.

Por otra parte, las políticas de empleo son ante todo políticas públicas. En efecto, la política de empleo ostenta las cinco características que fundamentan la existencia de una política pública²⁷: primero, una política está constituida por un conjunto de medidas concretas que forman la sustancia de una política; en segundo lugar, incorpora decisiones de naturaleza más o menos autoritaria (esta dimensión puede ser explícita o latente); en tercer lugar, la política se inscribe en un marco general de acción, lo que permite distinguir en principio una política pública de simples medidas aisladas²⁸; en cuarto lugar, una política pública está destinada a un público o varios públicos, es decir, a individuos, grupos u organizaciones cuya situación se encuentra afectada por la política pública como es el caso de los demandantes de empleo; por último, una política define obligatoriamente metas u objetivos a alcanzar, por ejemplo, tender hacia el pleno empleo. Por consiguiente, una política pública, y en particular en el ámbito del empleo no es algo preconcebido sino que es una respuesta construida en base a una necesidad.

No obstante, no hay estudios que permiten enfocar el empleo, como una política pública, desde el prisma de la realidad transfronteriza. Así que este trabajo de investigación relativo al estudio del empleo desde un punto de vista transfronterizo, como conjunto de medidas generales o específicas, financiadas, controlados u organizadas por el Estado, que están al servicio de la búsqueda, creación, adaptación, repartición y salvaguardia del empleo²⁹, en la Eurorregión Aquitania-Euskadi, viene a añadirse a tres series de análisis previos: en primer lugar, las investigaciones relacionadas con la frontera como fenómeno geográfico y realidad jurídica, en segundo lugar, los estudios jurídicos sobre las políticas de empleo, y por último, los trabajos desarrollados sobre construcción institucional de la cooperación transfronteriza como objeto de estudio.

²⁵ Artículo 1 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, BOE nº 301, de 17 de diciembre.

²⁶ WILLMANN C., *Emploi (I- Notion et régime juridique des politiques publiques de l'emploi)*, Répertoire Dalloz, octobre 2004.

²⁷ MENY Y., THOENING J-C, *Politiques publiques*, 1989, PUF, Paris.

²⁸ Aquí, el problema que se plantea radica en el hecho de saber si este cuadro general debe ser concebido por el que decide o reconstruido a posteriori por el investigador.

²⁹ PETIT F. y BAUGARD D., *Le droit de l'emploi, études juridique des politiques d'emploi*, lextenso editions, Gualino 2010, pág.7.

2.- Los componentes del mercado laboral transfronterizo

Las medidas y dispositivos contenidos en las políticas públicas de empleo, que constituyen intervenciones públicas destinadas a regular el mercado de trabajo, se determinan en atención a dos colectivos determinados: los trabajadores y los empleadores.

1) *El trabajador*

En términos generales, el trabajador es la persona que voluntariamente preste sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario³⁰. En esta investigación, el trabajador se conceptúa de manera extensiva. La noción de trabajador engloba a: los activos, los trabajadores buscando un empleo o habiendo perdido un empleo.

Con respecto al trabajador activo transfronterizo, su definición no es unívoca y depende de los ámbitos en el que se inscribe. Además ha evolucionado con el tiempo. Básicamente, es un trabajador que no reside en el país donde trabaja³¹. Puede ser mano de obra que reside en una zona periférica de un Estado y está contratado en el espacio contiguo del país vecino³². Desde un punto de vista de la seguridad social, el trabajador fronterizo es “toda persona que realice una actividad por cuenta ajena o propia (y que está afiliado a un régimen de seguridad social) en un Estado miembro distinto del Estado al que regrese normalmente a diario o al menos una vez por semana”³³.

En el marco de esta investigación, el término trabajador será asociado además a la noción de trabajador fronterizo, incluyendo a la persona que, inscrita como demandante de empleo en el Servicio Público del Empleo de su país de residencia, cruza la frontera para buscar una actividad profesional por cuenta ajena o propia³⁴. En efecto, las medidas que componen las políticas de empleo abarcan el colectivo de los desempleados. El trabajo fronterizo es un factor de regulación territorial de las reservas de mano de obra. Fenómeno geográficamente localizado, y en reacción a la crisis del empleo, en particular al norte de Europa, el trabajo

³⁰ Artículo 1.1 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

³¹ Artículo 1 del Acuerdo complementario entre España y Francia relativo a los trabajadores fronterizos. BOE nº154 de 29 de junio de 1965.

³² HAMMAN P., « *Relations de travail et organisations transfrontalières : les collectifs de défenses des travailleurs frontaliers en Europe* », Revue Internationale des Relations de travail, vol. 1, nº4, pág.48.

³³ Artículo 1 f) del Reglamento (CE) nº883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, modificado por última vez por el Reglamento (UE) nº1224/2012 de la Comisión de 18 de diciembre de 2012. DOUE L166 de 30 de abril de 2004, versión consolidada de 8 de enero de 2013.

³⁴ STJCE de 8 de abril de 1976, asunto 48/75, Royer, Rec. I, pág. 497.

fronterizo se ha convertido en componente estructural del mercado del trabajo local y regional³⁵. El trabajador fronterizo es el primer usuario de la libertad de circulación.

Por otra parte, las políticas públicas de empleo tienen también por objetivo incentivar la contratación en las empresas.

2) Las empresas

La oferta de puestos de trabajo tiene su origen en la actividad productiva empresarial. Una empresa es un sistema de transformación de recursos que está formado por un conjunto de elementos relacionados entre sí y con su entorno, organizados y dirigidos hacia la consecución de objetivos. Pues, las ofertas de empleo emanan de los empleadores o empresarios es decir todas las personas, físicas o jurídicas, o comunidades de bienes que reciban la prestación de servicios de las personas referidas en el apartado anterior, así como de las personas contratadas para ser cedidas a empresas usuarias por empresas de trabajo temporal legalmente constituidas. A pesar de sus varias aplicaciones en derecho laboral, por una parte, la noción es imprecisa y según las situaciones, designa realidades diferentes y evolutivas³⁶, se trata más bien de una noción funcional. Pues, en primer lugar, la empresa es el lugar donde los trabajadores ejecutan un trabajo, donde la reglamentación del trabajo debe ser respetada con respecto a las condiciones de trabajo, al mismo tiempo que es también un lugar donde se ejecutan obligaciones administrativas y donde se ejerce el control de la inspección de trabajo. La empresa es un conjunto de medios materiales y humanos destinados a la producción de riquezas o a la prestación de servicios. Básicamente, la empresa reúne tres elementos distintos: el personal asalariado, bajo la autoridad del empresario y trabajando con él en el ejercicio de una actividad común. En base a dichos elementos, el empleador transfronterizo es una empresa cuya sede social se encuentra en un lado de la frontera y que para el desarrollo de su actividad contrata a trabajadores que residen del otro lado de dicha frontera.

Asimismo, conviene precisar que desde un punto de vista general, la política de empleo, concebida como el conjunto de medidas adoptadas por los gobiernos nacionales, tiene por principal meta la corrección de los desequilibrios del mercado del trabajo.

³⁵ BELCKACEM R., BORSENBARGER M. y PIGERON-PIROTH I., « *Les travailleurs frontaliers lorrains* », Travail et Emploi n°106, avril-juin 2006, pp.65-77.

³⁶ LYON-CAEN G., « *L'entreprise en droit du travail* », in Etudes de droit contemporain, 1966, Cujas, p. 323 et s.

3) El mercado del trabajo

Para esta investigación interesa, en primer lugar, poner de manifiesto que el concepto de mercado laboral ha considerablemente evolucionado con el tiempo hasta ser cuestionado totalmente, y en segundo lugar, conviene focalizar la reflexión sobre la realidad de un mercado laboral transfronterizo y definirlo.

A nivel teórico, se puede considerar que existen dos aproximaciones del mercado laboral, una convencional, nutrida por la perspectiva dualista y, por lado, el claro cuestionamiento del concepto de mercado laboral y la aparición de la noción de sistema de empleo. Según una aproximación convencional, el mercado laboral es un mercado más. Junto al mercado de bienes y productos, o el financiero y de capitales, el mercado de trabajo figura como uno de los tres grandes mercados de las economías contemporáneas. Se caracteriza por el objeto en el que recae materialmente, la fuerza de trabajo, y se configura como el espacio clave donde confluyen sus principales protagonistas: los empresarios, los trabajadores, los interlocutores sociales y los poderes públicos. Constituye el espacio en el que se realiza la compraventa del trabajo y el punto de encuentro entre demandantes y oferentes de empleo. Importa precisar que, según el contenido atribuido al trabajo, la oferta y la demanda no emanan de los mismos protagonistas: si el trabajo se concibe como un recurso, un factor productivo, la oferta proviene de los trabajadores y la demanda de las empresas; si se considera como empleo, como ocupación, entonces, la oferta emana de los empresarias y la demanda de los trabajadores. Por otra parte, esta aproximación ha sufrido una destacable evolución. Recientemente, se ha cuestionado la homogeneidad de este modelo y acabó surgiendo la noción de segmentación del mercado de trabajo en función de la heterogeneidad de las situaciones de empleo. Así, se desarrolló la concepción dualista del mercado laboral en las economías industrializadas entre mercado interno y mercado externo, mercado primario y mercado secundario, centro y periferia, del mercado de trabajo³⁷. Otra corriente dualista considera que coexisten un sector tradicional basado en formas clásicas de organización de la producción (trabajo familiar, no asalariado) y un sector moderno que se apoya en la utilización del trabajo asalariado³⁸.

Desde las críticas al papel del mercado como variable de ajuste, es decir que se limita a las modalidades y resultados de la confrontación de la oferta y de la demanda, la noción de

³⁷ DOERINGER P., PIORE M., *Internal labour markets and manpower analysis*, Lexington, D.C Health&Co, 1971.

³⁸ LEWIS W.A., *Economic development with unlimited supplies of labour*, The Manchester School of Economic and Social 22, 1954, pp.139-1991; TODARO M., *Labor migration and urban unemployment*, Reply Economic Review n°60, 1970, pp.187-188.

“sistema de empleo” ha sido propuesta para sustituirse al concepto de “mercado del trabajo”. Se trata de un conjunto de estructuras (estructuras productivas, sociales...), que interactúan a través de mecanismos (de mercado, instituciones...), y en el que los actores implementan estrategias (políticas públicas, estrategias de empresas, estrategias sindicales e individuales)³⁹.

Esta noción ofrece un alcance operativo más importante que el concepto de mercado de trabajo por tres razones: primero, permite dar cuenta de un número mayor de variables e integrar en el diagnóstico la multi-dimensionalidad de los fenómenos de empleo, puesto que no se limita a los procesos de atribución de fuerzas de trabajo disponible según las demandas de las empresas del sector moderno, sino que abarca las estructuras, las dinámicas institucionales y a los actores, así como los mecanismos de movilización de la mano de obra. Segundo, al introducir la noción de sistema, se modifica la aproximación clásica al privilegiar los modos de articulación de los distintos elementos que operan en el sistema. Oferta y demanda de empleo no son datos sino que son variables. Tercero, el sistema de empleo puede integrar la dimensión local. El sistema local de empleo⁴⁰ toma en cuenta también las dinámicas de proximidad geográfica que induce el examen de las modalidades de coordinación y de ajuste de los flujos de demandas y ofertas de empleo a nivel local. Lo que tiene un interés particular en los espacios fronterizos, donde las dinámicas de empleo generan problemáticas propias a la existencia de una frontera entre el lugar de empleo y el lugar de procedencia separados por pocos kilómetros.

Por consiguiente, en este trabajo de investigación, se opta por una definición amplia de un mercado transfronterizo del trabajo al preferir la noción de sistema transfronterizo de empleo, que se puede definir como el un conjunto de estructuras (estructuras productivas, sociales...) existentes en cada una de las fronteras que separan dos o más Estados, que interactúan en un espacio fronterizo a través de mecanismos de cooperación transfronteriza y en el que los actores implementan estrategias o políticas públicas en favor del empleo, diseñadas especialmente para dicha zona.

³⁹ BROUDIC P., MERLE V. ET VANDERPOTTE G., *Emploi éclaté, hommes dissociés*, Commissariat général du plan, Documentation française, Paris, 1982.

⁴⁰ ARCHER P.O et THIERRY D., *Emploi, les réponses locales*, Ed. d'Organisations, mars 2002, Paris. Los autores identifican tres esferas del sistema local de empleo: empleo e inserción (acceso al empleo, formación, inserción por el empleo), la adaptación al empleo (formación profesional, alternancia, formación continua), y el desarrollo económico (ayudas financieras, sinergias de actores).

3.- Delimitación del ámbito espacial del empleo

La dimensión geográfica de este estudio, relativo al empleo entendido por políticas públicas de empleo, se circunscribe al perímetro de la Eurorregión Aquitania-Euskadi. La principal característica de este espacio es la presencia de una frontera terrestre que impacta indudablemente en el tráfico jurídico entre ambos lados y, más particularmente, el espacio común compartido geográficamente y dividido jurídicamente. Para poder entender el concepto de Eurorregión es indispensable previamente definir lo que es realmente una frontera. Se configura como un instrumento de delimitación del espacio, con especial interés en la frontera franco-española, y aparece como la matriz de espacios transfronterizos.

1) La frontera como instrumento de delimitación espacial

La frontera se presenta como una noción polisémica, y debe ser estudiada desde un enfoque pluridisciplinar, lo que da lugar inexorablemente a “una importante inflación semántica”⁴¹, más aún si se añaden adjetivos como frontera natural, frontera política, frontera histórica... Por otro lado, las mutaciones inherentes a la mundialización, así como los cambios provocados por procesos como la construcción comunitaria conducen, a un “renovación profunda de esta noción”⁴². Intentar definir la noción de frontera sería una tarea sin fin. Por consiguiente, esta investigación se ha focalizado sobre cuatro facetas de la frontera y sobre su vínculo con el territorio.

Primero, la frontera puede ser analizada como fenómeno geográfico. La frontera se convierte entonces en un interfaz. La frontera genera formas y sistemas espaciales originales. Introduce una ruptura más o menos marcada en la organización del espacio geográfico. Más que un simple trazado, origina efectos que perduran más allá de los actores que las han instituido porque las trazas subsisten en las representaciones y las prácticas. La noción de interfaz es inherente a la física, se corresponde con un contacto entre al menos dos objetos de naturaleza distinta. El interfaz es un objeto geográfico que nace de la discontinuidad y/o está establecida sobre aquella. Garantiza ante todo una función de puesta en relación de diferentes sistemas territoriales y juega un papel privilegiado de regulación. El interfaz puede aparecer como un

⁴¹ MILTRE FERNÁNDEZ E. y otros, *Fronteras y fronterizos en la historia, la cristiandad medieval y las formulaciones fronterizas*, Instituto de Historia Simancas, Universidad de Valladolid, colección del Bolsillo, 5, 1997, pág. 7-62.

⁴² LABAYLE H., « *L'Europe, la frontière et le droit* », in *La frontière des origines à nos jours*, PUF, Colloque de Bayonne des 15, 16 et 17 mai 1997, 1998, pág.501-510. “*Figeant les situations et refusant l'évolution autant que la révolution, la frontière ne pouvait pas sortir indemne de sa rencontre avec la construction européenne. L'Europe a, en effet, fait subir des contraintes considérables à la notion de frontière dès les origines et dans une approche minimaliste avant que la relance de l'intégration communautaire conduise à un renouveau profond de cette notion.* » (pág. 501).

lugar dotado de poderes específicos de regulación, o como la consecuencia de regulaciones ejercidas por los centros de sistemas territoriales que relaciona. Estos procesos son observables en particular en el siguiente caso: los sistemas fronterizos europeos, en diferentes ámbitos (fronteras internas o externas a la zona de Schengen, fronteras que se superponen o no a límites lingüísticos...) que construyen separaciones entre Estados y permiten paralelamente la valorización de sus diferencias⁴³ mediante el comercio, pero también por la existencia de aranceles. Por otra parte, las funciones de intercambio y de regulación de los interfaces se establecen en un encadenamiento de procesos, marcados por diferentes procesadores. Por procesador, se entiende el conjunto de mecanismos (técnicos, administrativos, económicos) que garantizan las diferentes funciones ejercidas por el interfaz. Se puede considerar el interfaz como un captador que atrae y canaliza los flujos, los transmite a un convertidor que los filtra y los adapta, antes de reactivar el movimiento para garantizar el pasaje del sistema inicial al sistema de llegada. Las fronteras definen y cierran los territorios de Estados soberanos y son, por ende, en todas partes del mundo y en cualquier circunstancias, únicas y diferentes en comparación con otros tipos de delimitaciones.

Segundo, inspirándose de la geopolítica, se percibe la frontera como una línea y una demarcación, de manera que la frontera puede ser considerada también como un límite espacial. Una de las características de la noción de frontera es que define un espacio territorializado⁴⁴. La frontera es indisociable del territorio. La frontera constituye la aponeurosis del territorio. Un territorio, por naturaleza, está cruzado y rodeado por discontinuidades: límites en los que figura en primer lugar la frontera. Por tanto, frontera y territorio aparecen como corolario el uno del otro⁴⁵. Y el proceso de territorialización es el fruto del trabajo del hombre. “La voluntad del hombre es un elemento determinante”⁴⁶. El proceso de territorialidad es «la voluntad de un individuo o grupo de individuos de alcanzar, influenciar o controlar personas, fenómenos, y relaciones, por la delimitación y el refuerzo de un control sobre un espacio geográfico.»⁴⁷. Por tanto, la territorialidad tiene como meta el control sobre los flujos más que la propiedad del suelo. Así, el territorio moderno es el resultado de este proceso, llamado “territorialidad política”. Es “un espacio conquistado por la

⁴³ GUICHONNET P. et RAFFESTIN C., *Géographie des frontières*, P.U.F, 1974.

⁴⁴ ANCEL J., « *Les frontières. Etudes de Géographie politique* », RCADI, T.55, 1936/I, pág.208, « ce n'est pas, comme le dit justement Lucien Febvre, le cadre qui importe, mais ce qui est encadré (...). La frontière ne peut s'étudier en soi, mais par rapport aux groupes qu'elle sépare ».

⁴⁵ FOUCHER M., *L'invention des frontières*, Fondation pour les Etudes de la Défense Nationale, coll. Les 7 épées, Paris, 1986, pág. 22.

⁴⁶ ANCEL J., « *Les frontières. Etudes de Géographie politique* », RCADI, T.55, 1936/I, pág.210.

⁴⁷ SACK R D., *Human territoriality: its theory and history*, New-York, Cambridge University Press, 1986, pág.22.

administración estatal”, un “producto de la burocracia del Estado dinástico”⁴⁸. El territorio es indisociablemente vinculado con los poderes públicos⁴⁹. “La territorialidad es un método general de control político”⁵⁰. Es por esta razón que el territorio aparece como un “constructo social y político “enjaulando” a las poblaciones, permitiendo controlarlas, vigilarlas y al menos influenciarlas”⁵¹. El papel de la frontera en el proceso de territorialidad política no termina aquí: “la territorialidad debe contener una forma de comunicación. Eso implica generalmente un marcador o un signo que se traduce lo más a menudo por una frontera”⁵². La frontera participa en la formación del territorio, en su organización interna pero también en la comunicación de aquel territorio con el exterior. Lo que origina “un mecanismo de regulación de nuestra frontera con el otro, que implica la personalización y la marcación de un lugar o de un objeto, y la información según la cual pertenecen a una persona o a un grupo”⁵³. También, la frontera es “este lugar de contacto y de separación”. Un corte que sirve también de costura en la relación con sus vecinos, los que se encuentran del otro lado de la frontera. En consecuencia, las fronteras no son únicamente simples trazados sobre un mapa, un lugar geográfico unidimensional de la vida política, donde un Estado termina y otro empieza. “Son instituciones establecidas por decisiones políticas y reguladas por textos jurídicos. (...) es una institución política básica: en una sociedad avanzada, ninguna vida económica, política o social regulada podría organizarse sin ella. Las leyes regulan territorios cerrados, en los cuales los sistemas jurídicos implican que haya fronteras que establecen un marco en el interior del cual se puede arbitrar conflictos e imponer sanciones”.⁵⁴

Tercero, la frontera se configura como constructo histórico. Como lo observa E. Balibar, las fronteras tienen una historia, y la noción misma de frontera tiene una historia que no es la misma en todas las partes y a cada nivel⁵⁵. Según M. Foucher, “trazar una frontera es un acto geopolítico por excelencia puesto que se trata de delimitar áreas de ejercicio de la soberanía, de inscribir lo político en el espacio”⁵⁶. Por otra parte, P. G. de la Pradelle considera que “las posibilidades de intercambios que induce la frontera son susceptibles de superar el marco

⁴⁸ ALLIES P., *l'invention du territoire*, Presse Universitaire de Grenoble”, coll. “Critique du droit”, 1980, pág.24-25.

⁴⁹ BEAUD O., *La puissance de l'Etat*, PUF, coll. Leviathan, 1994, pág.129.

⁵⁰ BADIE B., 1995, *La fin du territoire*, Paris, Fayard, 1995, pág.132 : “un construit social et politique “encageant” les populations, permettant de les contrôler, de les surveiller ou au moins de les influencer » ; “La territorialité est une méthode générale de contrôle politique ».

⁵¹ BIGO D., « *Les conflits et la transnationalité* », in *L'international sans territoire*, Culture et conflits, n°21/22, printemps-été 1996, pág. 401.

⁵² SACK R., *op.cit.* pág.21.

⁵³ Ibidem, « il suscite aussi “un mécanisme de régulation de notre frontière avec l'autre, qui implique la personnalisation et le marquage d'un lieu ou d'un objet, et l'information selon laquelle ils appartiennent à une personne ou à un groupe”.

⁵⁴ ANDERSON M., “*Les Frontières: un débat contemporain* », Culture et conflits, 1997, n°26-27, pp.15-34.

⁵⁵ BALIBAR E., « *Qu'est-ce qu'une « frontière » ?* », in M-C CALOZ-TSCHOPP M-C et DASEN P. (dir.), *Mondialisation, migration et droits de l'homme : un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyenneté*, Volume 1, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 519-531.

⁵⁶ FOUCHER M., « *Frontières à retracer: un point de vue de géopoliticien* », frontières et limites, acte de séminaire, Centre Georges Pompidou, Paris, 1991, pág.69.

estricto de las relaciones de proximidad. La confrontación de las ideas, de los valores y de las normas diferentes incita a la adaptación, a la superación, a la invención de representaciones y prácticas originales. La transferencia transfronteriza puede dar lugar a espacios híbridos, donde emergen culturas y prácticas locales específicas”⁵⁷.

Cuarto, la frontera es igualmente una realidad jurídica. El derecho estudia la frontera como una línea, como resultado de un reglamento jurisdiccional. La integración comunitaria, en su vocación por crear un espacio “sin fronteras”, no elimina las fronteras sino que da una nueva interpretación a este elemento. C. Schmitt había caracterizado este alcance político-jurídico de la frontera moderna; el sentido de estos límites (los confines del imperio) era el de separar un orden pacificado de un desorden exento de paz, un Cosmos de un caos, una casa de una no casa. Conllevaban una separación en virtud del derecho de gentes mientras que en los siglos XVIII y XIX, las fronteras de dos Estados territoriales, reguladas por el derecho de gentes europeo moderno no implican una exclusión, sino por un reconocimiento internacional recíproco⁵⁸. Dos principios mayores del ordenamiento jurídico comunitario permitieron dicha superación: el principio de aplicabilidad directa del derecho comunitario en los Estados miembros y su primacía sobre el derecho interno. Por tanto, generará la substitución de una regla común al derecho nacional, planteando así la pregunta de la supervivencia de las fronteras jurídicas nacionales ante este movimiento irreversible de integración jurídica. La integración comunitaria pone en presencia espacios jurídicos nuevos, abiertos, sin trabas ni fronteras al ordenamiento jurídico comunitario. Por otra parte, los esquemas de la integración jurídica comunitaria ponen de relieve oposiciones. El principio de la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros hace que exista una administración indirecta de las políticas comunitarias, valorizando los actores nacionales. El oficio comunitario del juez nacional hace de él el primer garante de la integridad del ordenamiento jurídico comunitario. Por último, la técnica jurídica privilegiada por la construcción comunitaria ha sido la de la legislación indirecta representada por directivas que necesitan naturalmente una regla nacional de transposición y refuerzan así el respeto a los derechos y procedimientos internos. La construcción comunitaria deja aparecer un modo nuevo de ejercicio de las soberanías territoriales, donde la exclusividad deja de ocupar el primer plano, y donde la indivisibilidad tiene siempre más dificultades para justificarse bajo la presión técnica y política.

⁵⁷ GEOUFFRE DE LA PRADELLE P., *La frontière, Etude de Droit International*, Paris, 1928, pág. 130-131.

⁵⁸ SCHMITT C., *El nomos de la tierra – En el derecho de gentes del Ius publicum europaeum*, Comares, Madrid, 2002.

2) La frontera franco-española como instrumento de recomposición territorial

Con respecto a la frontera que interesa este trabajo de investigación, y que concretamente separa Francia y España, está marcada por sus raíces históricas. Se desprenden dos características propias: la primera, que está caracterizada por un trazado sinuoso sin lógica y la segunda, la frontera se presenta como una zona de relaciones entre habitantes más que como una barrera. En efecto, la frontera produce un impacto en las personas, y los procesos sociales que constituyen, reproducen y modifican las fronteras⁵⁹. Empezando por el Cantábrico y ascendiendo por el río Bidasoa, se seguirán los pasos de la Comisión Mixta de Límites que a mediados del siglo XIX se encargó de su deslinde hasta el Mediterráneo. Los Tratados de los Pirineos y de Bayona constituyen el marco temporal que delimita el estudio de dicha frontera que se divide en cuatro partes. La lógica de la distribución de la cordillera en dos ámbitos jurisdiccionales ha llevado durante mucho tiempo a que se actuara de forma separada sobre ella. Se generó una imagen fraccionada de la cordillera. Con respecto a la organización territorial existente en cada lado de la frontera, por parte española, lindan con Francia las Comunidades Autónomas del País Vasco (provincia de Gipuzkoa), Navarra, Aragón (provincia de Huesca) y Cataluña (provincias de Lleida y Girona). Por parte francesa, las Regiones de Aquitaine (departamento de los Pirineos-Atlánticos), Midi-Pyrénées (departamentos de Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne y Ariège) y Languedoc Roussillon (departamento de Pyrénées-Orientales). En el centro del trazado fronterizo, figura como elemento singular, el Principado de Andorra. Para A. J. Gorriá, a pesar de su complejidad, se halla mucho menos fragmentado y compartimentado que los Alpes, las Béticas o el Atlas⁶⁰. Esta complejidad es el fruto de varias influencias entre las que predominan las derivadas de dos grandes depresiones orográficas que acompañan al macizo y que condicionan su clima. Al norte de Aquitania, que lleva la influencia atlántica hasta tierras rosellonesas. Al sur del Ebro, que extiende los efectos del Mediterráneo hasta más al oeste de Pamplona. Los elementos físicos, la organización cultural, social y económica y los procesos históricos, han dado pie a tres ámbitos diferenciados en el trazado fronterizo: el Pirineo Occidental, el Pirineo Central y el Pirineo Oriental. El Pirineo Occidental que está conformado por el departamento de Pyrénées-Atlantiques en el norte y las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra en el Sur, donde hay fuertes densidades demográficas. Este espacio coincide con la unidad

⁵⁹ PAASI A., « *Boundaries as social processes: territoriality in the world of flows* », in Newman D. (ed): *Boundaries, territory and post modernity*, London, Franck Cass, 1999, pp. 69-88.

⁶⁰ GORRIÁ A.J., *El Pirineo como espacio frontera*, Zaragoza: Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones institucionales, 1995.

cultural identificada como Euskalherria y caracterizada por su lengua, el euskera cuya influencia queda reflejada en la toponimia. El medio físico es muy homogéneo a ambos lados de la frontera y la accesibilidad entre vertientes es fácil. El Pirineo Central comprende parte del Departamento de Pyrénées-Atlantiques y la región Midi-Pyrénées. En la vertiente sur se extiende por los valles orientales del Pirineo navarro (Salazar y Roncal), todo el Pirineo aragonés y la provincia catalana de Lleida, comprendiendo también el Principado de Andorra. Se distinguen 4 comarcas: el Bearn y Lavedan al norte frente a la Jacetania, el Bigorre francés ante el Sobrarbe, el Comminges frente al Pallars y las montañas del Arriège, Andorra y Urgell. El Pirineo Oriental que se conforma por la zona de contacto entre el Languedoc-Roussillon y Cataluña, donde la lengua catalana está fuertemente implantada a ambos lados de la cordillera. En la vertiente sur destaca la fuerte identidad tradicional de sus comarcas.

Desde un punto de vista histórico, el procedimiento de determinación de la frontera se desarrolla en 3 fases: negociación, delimitación y a veces al amojonamiento sobre el terreno. Por determinación, se entiende la operación de reparto de las masas territoriales entre las partes contratantes. Este acuerdo constituye un título territorial. Es creador de derecho. Con respecto a la delimitación, eso significa que para ser una realidad jurídica y material, se debe fijar en un tratado de delimitación⁶¹. A pesar de los esfuerzos de los juristas en clasificar y codificar, cada Estado desarrolla una política de frontera, calcada sobre las relaciones que mantiene con sus vecinos. Por esa razón, J. Ancel afirma que la frontera es “un isobárico político, que fija por un tiempo, el equilibrio entre dos presiones: equilibrio de masas y equilibrio de fuerzas »⁶². Por otra parte, para P. Sénac⁶³, el primer empleo del término frontera en la documentación latina se encuentra en el primer testamento del Rey Ramiro I de Aragón, hecho en el año 1059, donde el monarca aborda la transmisión del reino, al que llama *terra* en vez de *regnum* y que trata en todo momento como un bien personal, a su hijo Sancho Ramiro. El primer acto en el que se hace alusión a una frontera franco-española es el Tratado de los Pirineos, firmado en la isla de los Faisanes, en pleno Bidasoa, el 7 de noviembre de 1659 y que pone fin a una larga guerra y establece la frontera entre España y Francia tal y como la conocemos hoy. Sin embargo, el Tratado de los Pirineos no contenía una delimitación precisa

⁶¹ *Plateau continental de la mer du Nord*, arrêt, C.I.J. Recueil 1969, pág. 3. « Le fait qu'une zone, prise comme une entité, relève de tel ou tel Etat test sans conséquence sur la délimitation précise des frontières de cette zone, de même l'incertitude des frontières ne saurait affecter les droits territoriaux. » (pág.33).

⁶² ANCEL J., *Géographie des frontières*, Paris, 1938, 3ème édition, pág.195.

⁶³ SENAC P., “*Ad castros de fronteras de mauros qui sunt pro facere*”. *Note sur le premier testament de Ramire Ier d'Aragon*, in DE AYALA C., BURESI P. Y JOSSERAND P. (Ed.), *Identidad y representación de la frontera en la España medieval (siglos XI-XV)*. Madrid, Casa de Velázquez, Universidad Autónoma de Madrid, 2001, pp. 205-211.

entre los dos Estados⁶⁴. Por otra parte, una encuesta sobre los “límites y divisiones territoriales de Francia en 1789” realizada en 1907 concluía que era imposible fijar con precisión las fronteras de Francia en la víspera de la Revolución⁶⁵. Para poner fin a numerosos conflictos seculares que existían en la frontera, Napoleón III e Isabel II buscaron soluciones. Comisiones bipartitas tenían como misión debatir sobre los puntos litigiosos teniendo en cuenta los deseos y necesidades de las poblaciones fronterizas⁶⁶. El trazado definitivo de la frontera ha sido el objeto de tres tratados firmados en Bayona por Napoleón III e Isabel II, el 2 de diciembre de 1856 para la parte occidental, el 14 de abril de 1862 para la parte central y el 26 de mayo de 1866 para la porción de Andorra. El acta final de delimitación fue firmado el 26 de mayo de 1866⁶⁷. Las 602 señales siguen los límites tradicionales, respetando los usos seculares más que los límites naturales, lo que explica el carácter sinuoso, particularmente complejo de la frontera franco-española que sólo se puede explicar por la tradición y la historia⁶⁸.

Desde un punto de vista jurídico, el procedimiento de delimitación es el mismo desde el final del renacimiento: bilateral y terrestre, el trazado de la frontera corresponde a un proceso político que desemboca en la formación de una sustancia jurídica. La frontera figura entonces como un límite que separa la jurisdicción de dos Estados soberanos. Resultado del proceso de delimitación, la frontera se puede definir como “línea exacta (...) de encuentro de espacios donde se ejercen respectivamente poderes y derechos soberanos”⁶⁹. En general, la frontera tiene como papel el de delimitar la competencia territorial del Estado. En este sentido, cabe recordar la concepción de E. Radnitzky⁷⁰ expresada en su artículo “Naturaleza jurídica del territorio del Estado”, que se fundamenta en la idea de “competencia”. El Estado dispone de su propia competencia, que puede ser material, personal y espacial. La competencia material está constituida por todos los actos que el Estado realiza en virtud de sus normas. La competencia personal es el poder del Estado en relación con las personas. Por último, la competencia espacial es sinónimo de soberanía territorial. Al fin y al cabo, el concepto de

⁶⁴ FERNANDEZ CASADEVANTE C., *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad (especial referencia al sector fronterizo del País Vasco)*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1985, pág. 91.

⁶⁵ ANCEL J., *Géographie des frontières*, Paris, 1938, 3ème édition, pág.70.

⁶⁶ GEOUFFRE DE LA PRADELLE P., *La frontière, Etude de Droit International*, Paris, 1928, pág. 130-131.

⁶⁷ DESCHEEMAERKER, J., « *Une frontière inconnue: les Pyrénées de l’océan à l’Aragon* », in *Revue Générale de Droit International Public*, 1941-1945, pág.239-277.

⁶⁸ ROUSSEAU C., *Les frontières de la France*, in *Revue Générale du Droit Public*, 1954, pág.225 : « Le tracé de la frontière, à quelques rares exceptions près, est resté le même depuis le 11^{ème} siècle ».

⁶⁹ C.I.J., *Plateau continental de la mer Egée*, Recueil 1978, pág. 36.

⁷⁰ RADNITZKY, (E.), « Die rechtliche Natur des Staatesgebietes », *Archiv. für Öffentliches Recht*, vol.20 (1906), p.341 : « Wir haben die Gebietshoheit als die örtliche Kompetenz des Staates bezeichnet ; das Gebiet ist demnach die örtliche Kompetenzsphäre – der örtliche Wirkungskreis – der Sprengel der Staatsgewalt ».

territorio es el ámbito espacial del poder del Estado. Para H. Kelsen⁷¹, la frontera permite la formación del derecho de exclusividad territorial, que define como «el derecho para un Estado de exigir jurídicamente que los Estados extranjeros se abstengan de ciertos actos en su territorio». Con la frontera, el territorio se define por el derecho internacional como el espacio en el interior del cual un Estado está autorizado por el derecho internacional general a realizar todos los actos previstos por su derecho nacional, lo que es lo mismo, el espacio en el interior del que, de conformidad con el derecho internacional, los órganos determinados por un ordenamiento jurídico nacional están autorizados a ejecutar dicho ordenamiento⁷². Esta frontera consagrada por el derecho público interno e internacional no tiene nada que ver con una zona que, “precediendo la limitación y sobreviviendo al límite sin nunca confundirse con ella”, está sujeta a un régimen jurídico particular. En el asunto del Lago Lanoux⁷³, el Gobierno español quiso demostrar que la línea de demarcación de la frontera pirenaica constituye, más que un límite a los derechos soberanos de Estados fronterizos, una zona organizada. Por otra parte, una frontera existe para filtrar la circulación entre Estados: según R. Sack, “la territorialidad es una estrategia que consiste en establecer distintos grados de acceso a la gente, a las cosas y a las relaciones⁷⁴”. Con la identificación de la frontera filtro a principio del siglo XVII, aparece un nuevo tipo de soberano “un Estado administrativo, nacido en la territorialidad de tipo fronteriza y no más feudal en los siglos XV y XVI, este Estado administrativo que corresponde a una sociedad de reglamentos y de disciplinas”. El poder político se convierte “en arquitecto del espacio disciplinado, pero también, y al mismo tiempo, regulador de un medio en el que no se trata tanto de fijar límites, las fronteras (...) pero sobre todo esencialmente de permitir, de garantizar, de asegurar las circulaciones: circulación de personas, circulación de mercancías, circulación del aire...”⁷⁵. Por consiguiente, la frontera permite al poder político controlar, vigilar y disciplinar el pasaje de bienes, hombres y valores. Fomenta el desarrollo de herramientas de control del acceso de los extranjeros al territorio. Se puede ilustrar esta idea con el Reglamento CE nº562/2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código Schengen): control, inspección y vigilancia. Se puede hablar en este caso de un ejemplo evidente de la concepción de frontera-filtro.

⁷¹ Kelsen H., *Théorie Générale du Droit International Public. Problèmes choisis*, Recueil des Cours 1932, Académie de Droit International, Paris, 1932, pp. 120-349 (pág.216).

⁷² Kelsen H., *Principles of international law*, New York, 1952, p.209 : “L’espace à l’intérieur duquel un Etat est autorisé par le droit international général à réaliser tous les actes prévus par son droit national ou, ce qui revient au même, l’espace à l’intérieur duquel, conformément au droit international, les organes déterminés par un ordre juridique national sont autorisés à exécuter cet ordre ».

⁷³ Sentence arbitrale du 16 novembre 1957, Recueil des Sentences Arbitrales, vol. XII, pág.307, párrafo 12.

⁷⁴ Sack R D., *Human territoriality: its theory and history*, *op.cit.*, 1986, pág.20.

⁷⁵ Foucault M., *Sécurité, Territoire, Population: Cours au collège de France (1977-1978)*, Seuil 1997, pp.113 y 31.

En base a estos elementos de reflexión sobre las distintas acepciones de la noción de frontera, y el proceso de territorialidad que implica, se plantea la pregunta del tipo de territorio que configura los espacios transfronterizos.

3) La frontera como matriz de espacios transfronterizos

Con carácter previo al examen de las normas que se interesan al territorio constitutivo de las áreas transfronterizas, es importante subrayar que si es muy frecuente que los términos *fronterizos* y *transfronterizos* se usen como equivalentes en cuanto al contenido, el rigor semántico demuestra lo contrario. Basta con hojear el diccionario de la Real Academia Española para darse cuenta de que el adjetivo *fronterizo* tiene un doble significado “que está en la frontera; que está enfrente de otra cosa”, mientras el término *transfronterizo* significa “que opera por encima de la frontera”. Por consiguiente, la utilización del adjetivo *fronterizo* viene a designar objetos vecinos separados y diferentes, mientras el adjetivo *transfronterizo* sirve para designar una acción tendente a superar el obstáculo, la diferencia inherente a la existencia de una frontera. Por otra parte, en muchas ocasiones juristas e investigadores de diversas disciplinas destacaron la especificidad de los espacios *fronterizos* al citar, por ejemplo, a Jacques Delors quien afirmaba de las zonas *fronterizas* que constituían “laboratorios de Europa”.

Las zonas fronterizas

Las zonas *fronterizas* que se han diseñado con la creación de las fronteras (cualquiera sea su naturaleza) son espacios que han experimentado la integración mucho antes de la construcción europea puesto que las fronteras son anteriores a dicho proceso. Con respecto a la frontera, se debe destacar que “trazar límites representa un fuerte acto de imaginación del mundo”⁷⁶. Los límites y fronteras presentan un carácter “relacional y no arbitrario” y tienen sentido en las relaciones que un sujeto, individual o colectivo establece con el espacio. Como varios autores lo destacaron, y en particular D. De Rougemont, comparten un territorio, una identidad por algunas, una cultura y a pesar de las asimetrías de los sistemas jurídicos y soberanos en los que descansan los Estados, han regulado sus relaciones a través de usos y hábitos. De algunas formas han forjado un derecho consuetudinario con la complicidad o el apoyo de los poderes públicos limitados en sus intervenciones por los límites territoriales de sus ordenamientos jurídicos respectivos. Antes de la suscripción de convenios bilaterales entre los Estados o la producción de normas comunitarias en el marco de la libre circulación

⁷⁶ VAN HOUTUM H., KRAMSCH O. y ZIERHOFER W. (Eds), *Bordering Space*, Ashgate, Londres, 2005, pág.50.
<http://henkvanhoutum.nl/wp-content/uploads/2013/05/borderingspace.pdf>

de los trabajadores, existía una regulación de las relaciones y de las situaciones atípicas inherentes al contexto transfronterizo, codificada en cierta medida por los actores, puesto que estaban delegadas en el segundo plano por las políticas nacionales. Con ello, significa que las zonas fronterizas son espacios que no son laboratorios de la Unión Europea, sino modelos de sistemas que se han desarrollado al margen del resto de los territorios y que, aunque ostentan cada una singularidad propia, se caracterizan todas por la presencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos que se chocan en vez de cruzarse o entrecruzarse, por necesidades particulares vinculadas al cruce diario o por lo menos frecuente de la frontera en todas sus dimensiones, por ser lugares estratégicos de actividades económicas por los flujos, por compartir valores comunes en particular con respecto a la identidad y el idioma que no siempre es el idioma oficial reconocido en los Estados, y sobre todo por ser un espacio donde la integración no es un constructo o un concepto sino que es natural por ser parte del ADN del territorio en su conjunto.

La región transfronteriza

La región transfronteriza se articula alrededor de tres elementos: un espacio más o menos bien delimitado, la presencia de grupos y las relaciones, que se tejieron entre ellos perturbadas por la existencia de una frontera. La noción de espacio con respecto a dichas regiones se refiere a tres dinámicas clásicas que definen tres áreas transfronterizas: por una parte, las zonas fronterizas cuya noción figura inicialmente en una norma general, en el artículo 5.4 de Directiva 69/169 de 28 de mayo de 1969⁷⁷ y que ha sido definida como “zona que no podrá exceder de 15 km de profundidad a vuelo de pájaro a contar desde la frontera de un Estado miembro.” El Convenio Europeo de Seguridad Social de 14 de diciembre de 1972 establece en su artículo 1 n.i) que se trata de “una zona cuya profundidad no excede, en principio, veinte kilómetros desde la frontera común”⁷⁸. En el caso de la frontera franco-española, la zona fronteriza es la zona que tenga una profundidad de diez kilómetros de una y otra parte de la frontera⁷⁹. Por tanto el perímetro de la zona fronteriza varía según la institución que la define, pero por cierto, su extensión no supera los diez kilómetros de cada lado de la frontera

⁷⁷ Directiva 69/169/CEE del Consejo de 28 de mayo de 1969 relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a las franquicias de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumo específicos percibidos sobre la importación en el tráfico internacional de viajeros, modificada por la segunda Directiva del Consejo 72/230/CEE de 12 de junio de 1972 (DOCE L139 de 17 de junio de 1972, pág.33).

⁷⁸ Convention Européenne de Sécurité Sociale du Conseil de l'Europe, accord complémentaire, adoptée le 10 mars 1972 et ouverte à la signature des Etats membres depuis le 14 décembre 1972. Entrée en vigueur le 1^{er} mars 1977.

⁷⁹ Acuerdo complementario entre España y Francia relativo a los trabajadores fronterizos de 25 de enero de 1961. BOE nº69 de 21 de marzo de 1962. Canje de notas entre los Gobiernos de España y de Francia por el que se amplían las zonas fronterizas hispano-francesas a efectos laborales (trabajo y seguridad social) entre los dos países. BOE nº222 de 15 de septiembre de 1964. Canje de notas hispano-francés de 21 de mayo y 1 de junio de 1965, modificando el anejo 1 del Acuerdo complementario de 25 de enero de 1961 relativo a los trabajadores fronterizos. BOE nº154 de 29 de junio de 1965.

en el caso de la frontera hispano-francesa. De ahí, se destaca la tridimensionalidad de la frontera: una frontera física como límite que separa la jurisdicción de dos Estados soberanos, que tiende a borrarse progresivamente con la integración europea y la creación del espacio Schengen; una frontera jurídico-administrativa que genera obstáculos a la libre circulación de las personas y de los trabajadores, de los servicios, de los capitales y de los bienes. Las consecuencias inherentes a las dos primeras categorías de fronteras están tratadas a nivel de la Unión Europea que intenta dar una respuesta común al conjunto de los Estados. Sin embargo, las implicaciones derivadas de la frontera de tipo tributario reciben una respuesta nacional, a través de convenios bilaterales⁸⁰ puesto que no existe ningún tipo de armonización con respecto a la tributación de los trabajadores fronterizos.

La Eurorregión

Con respecto al territorio eurorregional, se distinguen tres percepciones. En primer lugar, la referencia a la percepción política de D. De Rougemont sobre la Eurorregión es de referencia ineludible. La Eurorregión se inscribe en el modelo de federación europea que propone D. De Rougemont y que se constituye de regiones transfronterizas. Considera que la región debería definirse en función de las necesidades de sus habitantes. Desarrolló la noción de región funcional en la que las necesidades superan las fronteras dibujadas por los Estados. En una perspectiva más bien federalista, plantea la idea de que hay que ir más allá del Estado-Nación⁸¹. La región transfronteriza es una construcción que no debe responder a las delimitaciones administrativas impuestas por las fronteras tradicionales. D. De Rougemont determinó tres características de la región transfronteriza: debe ser tamaño reducido para una mejor gestión de los asuntos, autónoma para poder implicarse directamente y disponer de un cierto poder de decisión en la gestión de sus competencias y tener una geometría variable según las necesidades de los municipios que la componen. En definitiva, el modelo de D. De Rougemont involucra una suerte de regionalización, en una estructura federalizante, de la vida política, social y económica. Por otra parte, como segunda percepción, cabe señalar que la Eurorregión es una región transfronteriza, pero no es equiparable a la zona fronteriza tal y como lo definen los convenios tributarios por ser un perímetro más amplio que los veinte

⁸⁰ Convenio entre el Reino de España y la República Francesa a fin de evitar la doble imposición y de prevenir la evasión y el fraude fiscal en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio, firmado en Madrid el 10 de octubre de 1995. BOE de 12 de junio de 1997. Una precisión se debe aportar con respecto al ámbito tributario y la competencia recaudadora que se atribuye a los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma de Euskadi a través del Concierto Económico. Véase el Fallo nº26812 del Tribunal Económico Administrativo Foral de Gipuzkoa de 27 de julio de 2006 sobre la tributación de un trabajador fronterizo ejerciendo una actividad en Francia y residiendo en Gipuzkoa.

⁸¹ ROUGEMONT D., “*Vers une fédération de régions*”, in Bulletin du Centre Européen de la Culture : Naissance de l’Europe des Régions, XII année, nº2, pp.35-56. El autor habla de la región transfronteriza como “creación de nuestro tiempo”.

kilómetros de radio desde la frontera. En cambio, sí que conforma un nuevo espacio socio-laboral en el que un trabajador puede estar ejerciendo una actividad o prestando un servicio durante la semana para volver a su domicilio una vez por semana, como lo define la norma comunitaria sobre la coordinación de la Seguridad Social. Tal y como se abordase anteriormente, existe otra manifestación de la institucionalización de las zonas fronterizas, la que se enmarca en las organizaciones jurídico-administrativas territoriales de los Estados. Al mismo tiempo, para la Unión Europea, la noción de región se define, primero, como una unidad administrativa, es decir una zona geográfica con una autoridad administrativa que esté facultada para tomar decisiones administrativas o políticas para dicha zona dentro del marco jurídico e institucional del Estado miembro, cuya clasificación en la Nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) depende de la población que tiene su residencia habitual en dicho territorio⁸². Además, esta nomenclatura se utiliza en el marco de la iniciativa comunitaria INTERREG que tiene como objetivo general que las fronteras nacionales no sean un obstáculo al desarrollo equilibrado y a la integración del territorio europeo, para determinar las zonas subvencionables que define como “todas las zonas a lo largo de las fronteras nacionales interiores y exteriores de la Comunidad, delineadas al nivel administrativo III de la Nomenclatura”⁸³. Por último, la Eurorregión que se configura como un constructo integrativo que evolucionó en mismo tiempo que la construcción europea, presenta una doble característica: es una “plataforma de intercambio y cooperación transfronteriza horizontal entre gobiernos locales y regionales; promueven, así mismo, una mayor cooperación vertical entre las autoridades regionales o locales, los gobiernos estatales y las instituciones europeas”⁸⁴; en segundo lugar, una Eurorregión constituye una unidad territorial definida por sus límites geográficos, político-administrativos y donde se comparten particularidades culturales, económicas o sociales. Una Eurorregión es una estructura permanente de cooperación transfronteriza entre autoridades regionales y locales con vecindad directa situadas a lo largo de fronteras estatales compartidas⁸⁵. Las autoridades regionales y locales susceptibles de constituir una Eurorregión deben ubicarse en la zona fronteriza. De modo general, la finalidad de la cooperación programada por una Eurorregión

⁸² Artículos 3.1, 3.2, 3.3 del Reglamento (CE) n°1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas.

⁸³ Apartado 10 de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 28 de abril de 2000 por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo. COM(2000) 1101 de 28 de abril de 2000.

⁸⁴ Comité Económico y Social Europeo, Dictamen sobre las “Eurorregiones, (2007/C 256/23), pág.132.

⁸⁵ *Ibidem*, pág.1.

es “promover una mayor integración del territorio de la Unión y reducir el efecto barrera mediante la cooperación transfronteriza y el intercambio de buenas prácticas.”⁸⁶.

Por otra parte, Euroregión es una expresión concreta de la política de vecindad, puesto que “responde a la necesidad de forma más moderna de cooperación transfronteriza. Rompe el molde de las antiguas estructuras administrativas; permite la emergencia de una nueva élite política y administrativa, facilita el acceso a las instituciones y asociaciones europeas; por último, permite a regiones de pequeña dimensión (...) jugar un papel en la corte de los grandes de Europa”⁸⁷.

Además, cabe señalar no existe una definición jurídica de la Euroregión. Como las otras estructuras de cooperación transfronteriza, la Euroregión padece de la ausencia de un marco jurídico único⁸⁸, que define su estatuto y que garantice la perennidad de sus instituciones. En efecto, esta estructura emergió bajo la impulsión del Consejo de Europa a finales de los años cincuenta. Dicha institución intentó determinar un marco jurídico para las relaciones entre entidades locales transfronterizas. Así, el Convenio-marco de Madrid firmado el 21 de mayo de 1980, constituye un instrumento de derecho internacional que promueve la cooperación transfronteriza pero en su vertiente clásica, es decir subordinada a la soberanía de los derechos nacionales. Con el fomento de la cooperación regional transfronteriza a nivel europeo, la Comunidad Europea apoyó esta dinámica, primero, a nivel financiero, a través de los programas de iniciativa comunitaria en dicho ámbito y en particular el programa INTERREG, y más tarde, a nivel jurídico, gracias al Reglamento (CE) n°1082/2006 de 5 de julio de 2006, ofreció la oportunidad a las euroregiones de optar por integrar una estructura jurídica apropiada: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

Así, con 5,5 millones de habitantes, y colaborando desde hace más de dos décadas, Aquitania y Euskadi decidieron formalizar sus estrechos lazos a través de la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial⁸⁹, el 12 de diciembre de 2011⁹⁰, fijándose dos objetivos: en primer lugar, se trata de contribuir al desarrollo económico, social y cultural de la

⁸⁶ *Ibidem*, pág.133

⁸⁷ Archives de Conseil de l'Europe, Comité des conseillers pour le développement de la coopération transfrontalière, rapport au Comité des ministres pour l'année 2002, 17.02.2003, DG-1(2003)3, sur www.coe.int, Affaires juridiques (15.03.2009), pág.7.

⁸⁸ Una Euroregión puede elegir de desarrollarse sin estatuto ni personalidad jurídica a través de una comunidad de interés (Comunidad de Trabajo) o puede optar por un estatuto de derecho privado (asociación) o de derecho público (AECT).

⁸⁹ Estatutos de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial “AECT Euroregión Aquitania-Euskadi”.

<http://www.aquitaine-euskadi.eu/media/1301/statutsES.pdf>

⁹⁰ Resolución 49/2011, de 15 de diciembre, de la Directora de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación de los Convenios celebrados por el Gobierno Vasco, que se indican. Convenio de colaboración con la Región Aquitania para la constitución de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial “Euroregión Aquitania/Euskadi” de 12 de diciembre de 2011, que figura como anexo I. BOPV n°8 de 12 de enero de 2012.

Euroregión y reforzar la cohesión económica y social de las dos regiones en la Unión Europea. Dicha creación confirma que la Euroregión es la piedra angular de la política regional de la Comisión Europea y el mejor método de unionización⁹¹. También plasma las cooperaciones interregionales, entendidas como colaboraciones entre varias regiones para la realización de iniciativas y proyectos comunes. Claramente, se desprende el papel de las regiones como actores ineludibles que guían las políticas comunitarias y que han desarrollado prácticas de paradiplomacia⁹². Por tanto, la Euroregión permite la determinación de nuevas estrategias de desarrollo para los territorios que sufrían de “todos los inconvenientes de una posición de zona gris, de ángulo muerto o de no *man's land* con respecto a sus espacios nacionales respectivos”⁹³. La Euroregión Aquitania-Euskadi es uno de los ejemplos de entidad territorial transfronteriza que tiene por objetivo la creación de un espacio transfronterizo integrado, mediante la elaboración de políticas particulares de ordenación del territorio en varios ámbitos.

Por otra parte, en su dictamen, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) atribuye tres tipos de misiones a la Euroregión⁹⁴: primero, observa que las inversiones sociales en materia de servicios básicos en las zonas fronterizas no están a la altura de las necesidades. Por tanto, uno de los papeles de una Euroregión es diagnosticar, en primer lugar, y después dar un enfoque transfronterizo a los servicios que se proponen a nivel social en ambos lados de una frontera. En segundo lugar, esta estructura es el cuadro idóneo para permitir la superación de las trabas y asimetrías legales, administrativas y financieras que caracterizan la zona fronteriza, y constituyen impedimentos para las poblaciones locales. Finalmente, la Euroregión debe permitir vencer los prejuicios históricos, elaborar análisis conjuntos y participar en una mejor comprensión de las diferencias existentes en cada territorio fronterizo. En base a estas atribuciones, la Euroregión debe prestar especial atención a las lagunas jurídicas y a la escasa armonización en el ámbito de la libre circulación de los trabajadores transfronterizos. Aunque el Tribunal de Justicia y el acervo comunitario hayan dado respuestas, sólo han sido puntuales y por lo tanto parciales. En consecuencia, incumbe a una estructura como la Euroregión de aportar soluciones a las dificultades de los trabajadores transfronterizos cuyo número crece siempre más, y en particular, en materia tributaria, de

⁹¹ SCHACK M. (dir.), *Borders Matter: transboundary regions in contemporary Europe*, Aabenraa, IFG, 2001.

⁹² PHILIPPART E., « *Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures : le développement de la "paradiplomatie" et la nouvelle donne belge (Note)* », *Etudes internationales*, vol. 29, n° 3, 1998, pp. 631-646.

⁹³ SANGUIN A.-L., *Euroregions within the enlarged European Union: concepts and theories, experiences and practices*, *Revista romana de geografía política*, vol.6, n°1-2, pp. 5-16.

⁹⁴ Comité Económico y Social Europeo, *Dictamen sobre las "Euroregiones"*, (2007/C 256/23), pág.134.

seguridad social y de asistencia social con especial enfoque en definir conceptos como el de residencia o en eliminar las restricciones administrativas.

IV.- Problemática e hipótesis

Estudiar el empleo en una zona como la Eurorregión Aquitania-Euskadi requiere en primer lugar, identificar los frenos que impiden su desarrollo y en segundo lugar, diseñar un nuevo marco de elaboración de respuestas a través del proceso de integración.

1.- Los obstáculos a la libre circulación de los trabajadores en zona fronteriza

Se puede afirmar que las trabas a las que se enfrentan los trabajadores móviles en las zonas fronterizas son semejantes en este tipo espacio. Para superarlas, si las respuestas elaboradas por el derecho comunitario se revelan claramente insuficientes, existen otras alternativas.

1) Una tipología común a las zonas fronterizas

De manera general y recurrente, en las zonas fronterizas, como la Eurorregión Aquitania-Euskadi, se identifican cuatro tipos de obstáculos a la libre circulación de los trabajadores, tal y como lo establece el diagnóstico realizado en 2011 por el Consejo de Europa⁹⁵. Así, la movilidad laboral se encuentra frenada por dispositivos internos establecidos en función de una lógica y objetivos de ámbito nacionales. En primer lugar, el acceso al mercado de trabajo y al sistema de seguridad social del país vecino para un demandante de empleo o un aprendiz transfronterizo está condicionado por los criterios contenidos en las legislaciones nacionales. En segundo lugar, la falta de existencia de una red de interlocutores socio-económicos a nivel del territorio fronterizo conlleva dificultades de acceso a la información sobre la situación del mercado laboral de cada lado de la frontera. En tercer lugar, el acceso al mercado laboral se encuentra restringido por la ausencia de correspondencia y difícil legibilidad de los diplomas y certificados profesionales existentes en ambos lados de la frontera. Por último, la falta de referenciales o sistemas de cualificaciones comunes en determinados sectores como el de la salud constituye también un obstáculo importante al acceso al mercado laboral transfronterizo.

⁹⁵ MCL-17(2011)10, Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales, 17^{ème} session, à Kyiv, 3-4 novembre 2011, « Le rôle du gouvernement dans la suppression des obstacles à la coopération transfrontalière », pág.16-17.

2) La insuficiencia de la respuesta comunitaria

Estos problemas demuestran que si es cierto que el derecho comunitario promueve la libertad de circulación de los trabajadores, los problemas que se observan en las zonas fronterizas en particular, confirman que lejos de haber propiciado una unificación del derecho del trabajo a nivel europeo, solo ha permitido armonizar algunos aspectos de esa regulación aproximando parcialmente algún que otro aspecto de la materia social. En principio, esa aproximación debiera haber permitido, al menos, que las legislaciones nacionales convergieran hacia un nivel de protección más alto. Pero, dicha ambición colisiona con la diversidad de los derechos sociales nacionales, que no solo se clasifican según quién proporciona más o menos protección, sino que emanan de concepciones u organizaciones distintas de dicha protección. En consecuencia, para evitar que la aproximación de las legislaciones laborales desemboque en una regresión de las normas sociales, la Comunidad optó por otorgar a las normas comunes el estatuto de normas mínimas, es decir que el derecho comunitario se limita a determinar un umbral de reglas protectoras sin excluir que los Estados miembros puedan “mantener o introducir medidas de protección más estrictas compatibles con los Tratados”⁹⁶.

Por otra parte, dentro de la evolución de las vías de acercamiento de las legislaciones nacionales, el Método Abierto de Coordinación (M.A.C) lanzado, tras el Consejo Europeo de Lisboa en 2000, constituye un instrumento que permite a los Estados concertar sus acciones y hacerlas converger en ámbitos del empleo, y el proceso decisional que es básicamente cooperativo, un método que bien pudiera permitir su ampliación hacia otros campos de la política social. Efectivamente, la Unión Europea ha establecido un marco para el desarrollo de estrategias nacionales y para la coordinación política entre Estados miembros en materia de empleo. Basada en la coordinación de las políticas de empleo, la Estrategia Europea de Empleo se convirtió en un ejemplo de utilización del M.A.C. En concreto, la aproximación de las legislaciones nacionales se acompaña de una coordinación de las políticas a través de un método flexible que utiliza instrumentos de soft law para establecer directrices comunes a partir de una reflexión abierta que incluye una confrontación previa de las experiencias y prácticas nacionales. Así el derecho social europeo ha considerablemente evolucionado desde 1957, y la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam de 1997 marca una nueva etapa en la transformación del derecho europeo mediante la incorporación de la política de empleo en dicho convenio. Por consiguiente, con la introducción del Título IX en el TFUE, el empleo se ha convertido en un objetivo específico del derecho europeo aunque para ello no se haya

⁹⁶ Artículo 153.4 del TFUE.

establecido la misma base jurídica que permite el acercamiento de las legislaciones nacionales en otros ámbitos de la política social, sino que se base en una coordinación de las políticas nacionales⁹⁷. Hasta entonces, en materia de empleo, los avances de la Europa social se habían limitado a la lucha contra las discriminaciones (edad, género, u otras inherentes a la segmentación del mercado del trabajo...). Sin embargo, a pesar de estas transformaciones, incluso las posteriores a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, no han producido ninguna variación sustancial en el dato real de la falta de competencia de la Unión Europea en el ámbito social, el TJCE sí lo ha confirmado: “la política social es esencialmente de los Estados miembros”⁹⁸.

Finalmente, la Unión Europea pretende actuar como jefe de orquesta de la libertad de circulación en el territorio comunitario, pero son los Estados o las Regiones, en función del reparto competencial en materia social quienes componen las condiciones de la movilidad laboral. Eso se manifiesta más aún en las zonas fronterizas donde es imprescindible « dotar a la gente para el mercado » es decir hacerlos más adaptables, mejor formados y más autónomos⁹⁹, facilitando el acceso mutuo a los mercados laborales a través de las informaciones, formaciones y cualificaciones adecuadas según las necesidades identificadas en cada lado de la frontera. Interesa referirse a la reflexión propuesta por B. Gazier que considera que se deben promover iniciativas destinadas a « dotar a la gente para el mercado » pero también deben desarrollarse otras que permiten “dotar el mercado para la gente”. Iniciativas colectivas deben permitir organizar y dinamizar el mercado, para evitar desmotivar las adaptaciones individuales y encerrar a los trabajadores en la espiral del fracaso. Un control del mercado del trabajo debe operarse, sobre todo, a través de las políticas activas de empleo.

3) Los instrumentos de cooperación transfronteriza, la oportunidad de una respuesta alternativa

En los espacios como la Eurorregión Aquitania-Euskadi, los instrumentos de cooperación transfronteriza han permitido promover acciones que tendían a “dotar” a los trabajadores transfronterizos de herramientas para acercarse a la realidad de los mercados laborales fronterizos, en particular en materia de formación profesional, así como para acceder a los sistemas transfronterizos de empleo, a través, por ejemplo, de la creación de una bolsa transfronteriza de empleo. Así, del estudio de las políticas de empleo en Francia y en España se desprende que al menos en este ámbito, existe una importante similitud en cuanto a su

⁹⁷ Artículo 149 par.2 del TFUE.

⁹⁸ Considerando 75 de STJCE 9 de febrero de 1999, asunto Seymour-Smith y Pérez, C-167/97, Rec.1999 p.I-00623.

⁹⁹ GAZIER B., Vers un nouveau modèle social, ed. Flammarion, 2009.

diseño. En los dos países, las políticas de empleo se diseñan a nivel central, dejando claro el lugar preponderante que ocupa el Estado pero también se observan asimetrías con respecto a la organización jurídico-administrativa, encargada de ejecutar las medidas definidas a escala estatal. Dichas asimetrías entre Francia y España siempre han sido el argumento mayor de las instancias territoriales y nacionales a la hora de desarrollar proyectos de cooperación transfronteriza. De alguna forma justifican con ello la no profundización de los vínculos de vecindad que se han limitado a una colaboración aunque nunca han alcanzado una real integración. Esta tesis se corrobora al examinar las estructuras de cooperación transfronteriza creadas para, en parte, intentar superar dicho obstáculo. Ninguna de ellas, ni siquiera la Eurorregión ocupa un papel federativo a nivel de las zonas fronterizas. Cada atribución está precisamente definida y los ámbitos de intervención limitativamente enumerados. La pregunta que surge es la de saber si las asimetrías jurídico-administrativas constituyen un real freno a la integración social en la zona fronteriza representada por la Eurorregión Aquitania-Euskadi, o si finalmente se convierten en un pretexto o un falso argumento objetivo detrás del que las autoridades se esconden para no profundizar sus vínculos sin temer reacción alguna de la ciudadanía. En efecto, de manera resumida, una Comunidad Autónoma española dispone de amplias atribuciones y puede intervenir en todos los ámbitos constitucionalmente establecidos, disponiendo de un importante margen de maniobra a la hora de elaborar estrategias, en particular a nivel económico y de empleo. En cambio, la región francesa ostenta una doble faceta: la región descentralizada o política, representada por el Presidente del Consejo Regional coexiste con la región desconcentrada o administrativa, dirigida por el Prefecto de Región, designado por la más alta autoridad del Estado. Una región francesa es ante todo una circunscripción administrativa que se inscribe en una organización desconcentrada y cuyas competencias se encuentran limitadas, fuera de ellas la autorización estatal se convierte en un requisito preceptivo. Sin embargo, en materia de empleo, si es cierto que la Comunidad Autónoma Vasca dispone de competencias, éstas son parciales porque la elaboración de políticas de empleo incumbe al Estado, a partir de las necesidades identificadas por los gobiernos autonómicos. En Aquitania, el nivel desconcentrado regional también es competente pero atribuye facultades decisorias escasas al ejecutivo regional. Por tanto, en Francia, el empleo es claramente un ámbito de intervención pública de dimensión estatal. En cambio, las asimetrías jurídico-administrativas podrían ser superadas tal y como como ha sucedido particularmente en el caso sanitario¹⁰⁰, mediante un acuerdo marco bilateral

¹⁰⁰ Acuerdo marco entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación sanitaria transfronteriza, hecho en Zaragoza el 27 de

que delimita el ámbito territorial de aplicación, establece el procedimiento de concertación de convenios de cooperación entre las autoridades administrativas competentes y la creación de una comisión mixta intergubernamental. Cabe señalar que la asimetría competencial en materia de sanidad entre España y Francia es similar a la relativa al empleo. En consecuencia, si la elaboración de una política pública de empleo de carácter transfronterizo puede, a primera vista, parecer ilusorio o utópico, resulta que el derecho permite perfectamente eludir dicha dificultad y, lo más sorprendente, es que existe un arsenal de instrumentos convencionales o normativos, que posibilitaría la elaboración conjunta de medidas de lucha contra el desempleo. Si el argumento de la asimetría se superara, todavía habría que solucionar otro posible obstáculo: la generación de un posible dumping social transfronterizo. La respuesta es que todavía no se ha podido evaluar esta posibilidad por ausencia de experimentación previa. Si se toma el ejemplo de la cooperación en materia de sanidad, nada se ha observado sobre si se ha generado algún tipo de turismo médico o sanitario. Hasta ahora no es el caso, al fin de cuentas se trata de una respuesta pública a una necesidad expresada por los ciudadanos que radican en la zona fronteriza.

¿En definitiva, la hipótesis de partida de esta investigación es la de demostrar si con el fin de facilitar la libertad de circulación de los trabajadores entre espacios fronterizos es posible ir más allá de las cooperaciones transfronterizas o intergubernamentales, en otros términos, si se puede alcanzar la constitución de un espacio político de tamaño interregional, de carácter transfronterizo, más integrado?

2.- La integración eurorregional, como oportunidad en materia de empleo y como ámbito de investigación

En esta investigación, la problemática del empleo que se plantea en las zonas fronterizas condujo a estudiar el proceso de integración como medio de elaboración de respuestas comunes en espacios atípicos como los territorios transfronterizos.

Promover la integración eurorregional en materia de empleo como medio para “dotar a los trabajadores” de las herramientas que facilitan su libre circulación en la Eurorregión,

junio de 2008. BOE nº282 de 21 de noviembre de 2014. Acuerdo administrativo entre el Ministerio de Sanidad y Consumo de España y el Ministerio de Sanidad, Juventud y Deportes de Francia relativo a las modalidades de aplicación del Acuerdo Marco entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación sanitaria transfronteriza, hecho en Angers el 9 de septiembre de 2008. BOE nº282 de 21 de noviembre de 2014.

garantizan sus derechos y permiten el acceso a los sistemas fronterizos de empleo, implica tratar de resolver tres tipos de retos.

El primer desafío es de naturaleza económica: para operar una eventual integración, hay que articular la competencia o la complementariedad entre los territorios de ambos lados de la frontera, examinando de los intereses de las empresas y de los trabajadores. En la actualidad, lo que está regulado a nivel comunitario es la introducción de una real competencia entre los Estados, tal y como lo demuestra la aplicación de la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios¹⁰¹, que ha puesto de relieve desequilibrios socio-laborales muy pronunciados entre los Estados miembros. Hasta el punto de que países como Francia¹⁰², Alemania, Bélgica o España se posicionaron por una lista abierta de controles y una extensión del mecanismo de responsabilidad solidaria en todos los sectores de actividad y en el conjunto de la cadena de subcontratación. En este contexto, la reciente adopción de la Directiva 2014/67/UE de 15 de mayo¹⁰³, pretende garantizar el principio del derecho laboral más favorable para los trabajadores desplazados y luchar de forma más eficiente contra las vulneraciones de dicho principio. Sin embargo, la regulación comunitaria mantiene implícitamente el principio de competencia entre sistemas nacionales, puesto que nada se ha hecho para colmar las diferencias importantes que existen entre algunos Estados miembros con respecto, por ejemplo, a los bajos costos laborales, especialmente en los desplazamientos temporales, habida cuenta que en estos casos opera el principio de afiliación al régimen de seguridad social del país de origen del trabajador desplazado.

El segundo reto es relativo a la legitimidad de la instancia eurorregional para actuar a modo de un “micro Estado social”. En otros términos, el Estado social de dimensión eurorregional, no sólo descansaría en la competencia de gestión – siquiera parcial- del sistema de protección social, sino también sobre otros tres pilares como son: el derecho del trabajo, los servicios públicos de empleo y las políticas de apoyo a la actividad y al empleo¹⁰⁴. Entonces, la

¹⁰¹ Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. DOUE L 018 de 21/01/1997.

¹⁰² Résolution européenne sur les normes européennes en matière de détachement des travailleurs adoptée par le Sénat, le 16 octobre 2013. Sénat (528(2012-2013), pág.3 : « préconise à cet effet une liste ouverte de mesure de contrôle qui permette aux Etats de s'adapter rapidement à des pratiques frauduleuses de plus en plus complexes ; (...) Souhaite que la clause de responsabilité du donneur d'ordre soit étendue à tous les secteurs d'activité et à l'ensemble de la chaîne de sous-traitance (...) qui doit être limitée par la directive d'exécution à trois échelons ».

¹⁰³ Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n°1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (“Reglamento IMI”), DOUE L159 de 28 de mayo de 2014.

¹⁰⁴ RAMAUX C., « *Quelle théorie pour l'État social ? Apports et limites de la référence assurantielle* », Revue Française des Affaires Sociales 1/ 2007 (n° 1), p. 13-34.

Eurorregión tendría como objetivo proveer a todo ciudadano activo residente en dicho espacio, un empleo, lo que indudablemente asentaría su legitimidad institucional y política. En consecuencia, se plantea la cuestión de la misión de una Eurorregión. ¿Puede una Eurorregión estructurada actuar como una nueva colectividad territorial o institución política similar? En principio, desde un punto de vista estrictamente jurídico, la Eurorregión sólo tiende a actuar como una plataforma de intercambio y cooperación transfronteriza horizontal entre gobiernos locales y regionales, que promueve también una mayor cooperación vertical entre las autoridades regionales o locales, los gobiernos estatales y las instituciones europeas, así como una mayor integración del territorio de la Unión, participando en la reducción del efecto barrera de las fronteras mediante la cooperación transfronteriza y el intercambio de buena prácticas. Sin embargo, existe, como recordaba anteriormente, una segunda visión de la Eurorregión, la defendida por D. De Rougemont: si las entidades territoriales que integran la Eurorregión manifiestan su interés en una regionalización de la vida política, económica y social, entonces la Eurorregión podría definirse en función de las necesidades de sus habitantes y ser una construcción que no responde a las delimitaciones administrativas impuestas por las fronteras tradicionales y los respectivos Estados.

El tercer reto es de índole jurídico, y consiste en preguntarse cómo se pueden diseñar e implementar políticas de empleo más integradas, más allá de los avances inconclusos de la construcción política europea. ¿Cómo elaborar trayectorias de inserción y garantizar los derechos más allá de las fronteras nacionales? ¿Hace falta una armonización de legislaciones o basta con una coordinación, una desfronterización de los dispositivos nacionales? ¿Una estructura regional y más aún transfronteriza podría devenir competente para ello? ¿Hace falta una simetría competencial entre las unidades territoriales que conforman una Eurorregión para que esa integración sea real y efectiva? Este reto se inscribe en el marco de la reflexión sobre el pluralismo jurídico y la producción de un derecho común impulsada por los trabajos teóricos de M. Delmas-Marty¹⁰⁵. Esta investigación se inspira, desde un punto de vista teórico, en la tesis defendida por la autora que considera que la elaboración de la norma común puede operarse mediante la hibridación, la norma integrada resultaría entonces de una combinación de varias normas nacionales, y se apoya en las experiencias de cada uno de los ordenamientos jurídicos integrados.

¹⁰⁵ En particular : DELMAS-MARTY M., Pour un droit commun, éd. Du Seuil, 1994, y Critique de l'intégration normative, PUF, Coll. « Les voies du droit », 2004.

V.- Metodología

Para poder responder a estas preguntas, esta investigación ha seguido las pautas metodológicas que se exponen a continuación.

1.- El derecho comparado como patrón de análisis

El presente trabajo se elaboró, en primer lugar a partir del método de derecho comparado, del que ya no es necesario demostrar la pertinencia¹⁰⁶. Nutre el Derecho con la aportación de elementos exógenos y nuevas prácticas con la vista puesta en la selección de materias susceptibles de unificación¹⁰⁷. Esta elección metodológica se justifica por un lado, porque “como por una suerte de efecto reflejo, vinculado a una vuelta comparativa sobre sí-mismo, el conocimiento del derecho extranjero favorece una mejor comprensión de las soluciones, de estructuras y de tendencias del derecho nacional”¹⁰⁸. En efecto, el estudio de la perspectiva transfronteriza de las políticas de empleo desarrolladas en la Eurorregión Aquitania-Euskadi exige, en primer lugar, una comparación de las concepciones de las políticas de empleo desarrolladas en España y en Francia, lo que permite destacar los grandes rasgos del diseño y de la implementación de las medidas nacionales de lucha contra el desempleo. Por otro lado, el derecho comparado es también derecho positivo, no se trata de describir meramente lo que ocurre en cada ordenamiento jurídico sino de construir. Es lo que se propone este trabajo. Para comparar los sistemas nacionales de empleo franceses y españoles, dos tipos modelos conceptualmente diferenciados, considerados como pertinentes al efecto de poder definir los modelos a los que se ajustan los servicios públicos del empleo existentes en cada territorio: por una parte, las políticas activas y pasivas del empleo, teniendo en cuenta que si un concreto servicio de empleo es competente para gestionar todas estas políticas, se trata de un modelo “integral”, y que si, por el contrario, sólo se ocupa de gestionar las políticas activas, es un “modelo no integral”. Con respecto al ámbito territorial de actuación de los correspondientes servicios de empleo, si la gestión de este último cubre todo el territorio de un Estado en concreto, entonces se trata de un modelo “unitario”, mientras que si sólo cubre parte del

¹⁰⁶ LYON-CAEN G, “*Les apports du droit comparé au droit du travail*”, in *Un siècle de droit comparé en France, les apports du droit comparé au droit positif français. Le livre du centenaire de la société de législation comparée*, LGDJ, Paris, 1969, pág.315 ; ANCEL M., *Utilité et méthode du droit comparé*, Ides et Calendes, 1971, pág.37 y s.; VALLINDAS P.G, « *L'utilité du droit comparé en vue de la sélection des matières susceptibles d'unification* », R.H.D.I, 1949, pág.84 ; RODIERE R., « *Approches d'un phénomène : les migrations de systèmes juridiques* », in *Mélanges dédiés à Gabriel Marty*, Université des Sciences Sociales, Toulouse, p.947. ; JAVILLIER J-C., « *Les enseignements de l'analyse comparative et la pratique française* », Dr. Soc, 1990, pág.661.

¹⁰⁷ VALLINDAS P.G, « *L'utilité du droit comparé en vue de la sélection des matières susceptibles d'unification* », R.H.D.I, 1949, pág.84.

¹⁰⁸ TERRE F., *Introduction générale au droit*, Précis Dalloz, 3^{ème} ed., 1996, nº390, pág. 347.

mismo, cosa perfectamente posible en Estados territorialmente complejos, el modelo es “no unitario”¹⁰⁹.

Además, el presente trabajo se inscribe en el marco de la experiencia comunitaria, experiencia inédita sobre integración regional descrita como un laboratorio para pensar un ordenamiento jurídico a escala más grande¹¹⁰. Considerar el derecho comunitario como lugar de intercambio entre los derechos nacionales, entre derecho nacional y supra-nacional, y entre los derechos supra nacionales, sirve como orientación para esta investigación. La experiencia comunitaria muestra en todo caso su complejidad. La comparación¹¹¹, aparece pues como un método a veces presentada como una iniciativa propia a hacer surgir una verdad o una solución idónea, justa. La comparación de las políticas de empleo elaboradas en Francia y en España demuestra que son el fruto de la coordinación comunitaria que se opera a través de la Estrategia Europea para el Empleo. Por último, la comparación aparece también como una estrategia, una manera particular de proponer o imponer una vía”¹¹². En efecto, en esta investigación, no sólo se procede a una aproximación comparativa de las políticas de empleo en España y en Francia sino que también se compararon las organizaciones territoriales respectivas, el sistema autonómico español de un lado y el sistema desconcentrado francés del otro. Ambos, constituyen el marco en el que se analiza la implementación territorial de las políticas públicas de empleo en un espacio transfronterizo conformado de zonas fronterizas como el espacio eurorregional aquitano-vasco, desembocando en la identificación de limitaciones que finalmente perjudican al ciudadano activo. La estrategia comparativa permite por una parte destacar las vicisitudes de la imbricación de una pluralidad de ordenamientos jurídicos (en este caso, español y francés) y por otra parte proponer otra vía de diseño y de implementación de políticas de empleo en un espacio eurorregional con necesidades específicas en el ámbito del empleo en general, a través de la experimentación de una mayor integración territorial y de un proceso de hibridación normativa que podría calificarse de innovación social e integrarse en los ejes de financiación de los Fondos Europeos para el Empleo y la Innovación social, programa que debe permitir identificar, analizar y extender soluciones innovadoras, así como su aplicación práctica a través de la experimentación en

¹⁰⁹ MARTINEZ GIRON J. y ARUFE VARELA A., “*los servicios públicos de empleo, elementos nucleares del derecho comparado del empleo*”, in MONEREO PÉREZ J-L, MORENO VIDA M-N, FERNANDEZ AVILES J-A, TRIGUERO MARTINEZ LUIS ANGEL, *El derecho del empleo, el estatuto jurídico del empleo – Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre de empleo, actualizado con la reforma laboral*, Comares, Granada, 2011, pág.793.

¹¹⁰ DELMAS-MARTY M., “*L’espace judiciaire européen, laboratoire de la mondialisation* », D. 2000, chron. pág 421.

¹¹¹ VIGOUR C., *La comparaison dans les sciences sociales – Pratiques et méthodes*, Ladécouverte, 2005.

¹¹² LYON-CAEN A., « *Réflexions liminaires sur la comparaison des droits dans l’élaboration du droit communautaire* » in ROBIN OLIVIER S. et FASQUELLE D., *Colloque : Les échanges entre les droits, l’expérience communautaire, une lecture des phénomènes de régionalisation et de mondialisation du droit*, Bruylant, Bruxelles, 2008.

política social para ayudar a los Estados miembros a aumentar la eficiencia de sus mercados de trabajo y a seguir mejorando sus políticas de integración y protección social.

2.- La aproximación empírica como técnica de recolección de datos

En segundo lugar, esta investigación descansa también sobre una aproximación empírica. En efecto, además de la confección de una bibliografía multidisciplinar suficiente para alimentar esta reflexión y tener una visión panorámica del tema abordado, y de un extenso trabajo de comparación entre los ordenamientos jurídicos español y francés, entre las organizaciones jurídico-administrativas respectivas, entre las políticas de empleo definidas en cada Estado pero coordinadas a nivel europeo, entre los sistemas nacionales de empleo respectivos, entre las medidas y dispositivos de lucha contra el desempleo que constituyen las políticas activas españolas y francesas, entre las políticas pasivas respectivas y su correspondiente coordinación con las políticas activas, se ha desarrollado un largo trabajo de observación en varias instancias (Consejo de Desarrollo del País Vasco, Cámara de Comercio, Cámara de Oficio y de Artesanía...) y organizaciones (Asociación Hemen Elkartea, Asociación de Directores de Centros de Formación Profesional), en cuanto a las acciones transfronterizas a favor del empleo en los últimos diez años, pero también se procedió al análisis de prácticas desarrolladas, en particular, por las inspecciones del trabajo respectivas. Por último, la participación a varios eventos permitió destacar la fuente de preocupación y de incertidumbres que puede suscitar el empleo transfronterizo: el seminario “Empleo-formación-inserción profesional: ¿qué tipo de cooperaciones transfronterizas en el espacio Aquitania-Euskadi? 21 de febrero de 2008; el coloquio europeo en el Parlamento europeo los 24 y 25 de marzo de 2010 sobre la evaluación de la aplicación de la directiva relativa al desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicio; el Coloquio nacional organizado por la Maison de l’Emploi et de la Formation du Pays de Saint Louis/Trois frontières et du pays de sundgau 16 y 17 de noviembre de 2010; el Forum APS Aquitaine Euskadi en junio de 2011, el Curso de verano organizado por la Universidad del País Vasco los días 26 y 27 de julio de 2011 cuyo tema era la Eurorregión Aquitania-Euskadi, un proyecto para el desarrollo y la innovación: debilidades y oportunidades.

VI.- *Objetivos y articulación de la tesis*

Este trabajo de investigación pretende, por una parte, llevar a cabo una reflexión sobre el empleo, concebido como políticas de empleo, en un espacio transfronterizo que es la Eurorregión Aquitania Euskadi, y que tiene la singularidad de compartir la cadena de los Pirineos. La intensificación de los intercambios y de los flujos, la apertura de las fronteras tuvieron como principal consecuencia la “recomposición territorial”¹¹³ en los espacios fronterizos. El objetivo principal es contribuir a un mejor conocimiento de las realidades territoriales transfronterizas en materia de empleo, y más particularmente, en la zona Aquitania-Euskadi cuya toma en cuenta cuestiona los límites tradicionales de las políticas de empleo desarrolladas en España y en Francia. Por otra parte, este trabajo se fundamenta en una reflexión central sobre la consideración que un espacio transfronterizo eurorregional -en el que coexisten distintos sistemas jurídicos, de los que emanan políticas de empleo de ámbito nacional, coordinadas a partir de directrices elaboradas a nivel supranacional, y a pesar de la territorialización de la implementación de dichas políticas- merece respuestas políticas y jurídico-técnicas a las necesidades específicas a las zonas transfronterizas en materia de empleo.

Así, la investigación pretende demostrar, en primer lugar, que debido a los perjuicios que provoca el choque interordinamental e internormativo en materia de empleo en los espacios transfronterizos, la elaboración de una política de empleo integrada en una zona de integración fronteriza como la Eurorregión Aquitania-Euskadi permite transcender las asimetrías competenciales y responder de manera adaptada a las necesidades particulares de los ciudadanos activos radicados en dicho espacio; y en segundo lugar, que la vía experimental es oportuna tanto para permitir a los Estados respectivos, que tutelan la política de empleo, averiguar que la integración territorial y normativa se enmarca en la perspectiva del pleno empleo a escala eurorregional sin representar peligro alguno para la soberanía nacional, así como evaluar la pertinencia de esta innovación social, con el fin de diseñar medidas y dispositivos híbridos adecuados en materia de lucha contra el desempleo. Para ello, este trabajo, tanto a nivel descriptivo como normativo, sin excluir la aproximación “*top*

¹¹³ La recomposición territorial es un proceso que modifica la organización espacial de un país. (Véase VANIER M. *Recomposition territoriale : la voie française*, in *L'information géographique*. Volume 66 n°2, 2002. pp. 99-112.).

down”(el recurso de instrumentos supranacionales europeos), tiende a valorizar la aproximación “*bottom up*” (en base a las experiencias existentes) con el fin de proponer una representación de lo que podría ser un espacio integrado superando así el estado de las simples cooperaciones administrativas.

La demostración de esta tesis se articula en dos fases: una primera fase descriptiva y analítica seguida de una segunda fase de modelización. En primer lugar, se trata de exponer que las políticas nacionales de empleo que se aplican en las zonas fronterizas que conforman la Eurorregión Aquitania-Euskadi, se caracterizan ambas por una hegemonía estatal y una ambigüedad territorial (Parte I). Así, a partir del examen de la aproximación comparativa de las políticas nacionales de empleo en la Eurorregión Aquitania Euskadi (Título primero), se trata, primero, de establecer una simetría entre España y Francia que corresponde a una verdadera tutela estatal en la elaboración de las políticas de empleo respectivas, pero también se observa que existe una asimetría con respecto de los protagonistas del empleo que integran los sistemas nacionales de empleo respectivos (Capítulo I). Segundo, la progresiva introducción del empleo en el derecho comunitario y la coordinación europea de las políticas nacionales de empleo no han permitido transcender la dominación del Estado central, como titular de la competencia en materia de empleo, revelando la influencia muy limitada de la Unión Europea (Capítulo II). En segundo lugar, el análisis de la aplicación territorial de las políticas de empleo nacionales en el espacio eurorregional aquitano-vasco (Título segundo) demuestra, por una parte, la relatividad del proceso de territorialización fuertemente dependiente del tipo de organización jurídico-administrativo (centralizado o descentralizado) existente en el país en el que se implementa, revelando una territorialización de las políticas españolas de empleo más bien de tipo horizontal en la Comunidad Autónoma de Euskadi que dispone de una competencia fragmentada en materia de empleo, y una territorialización vertical de las políticas francesas de empleo en la Región Aquitania que no ha sido destinataria de ninguna transferencia de competencia en dicho ámbito. (Capítulo I). Por otra parte, la implementación de las políticas de empleo a nivel territorial pone de manifiesto las adaptaciones necesarias a las singularidades del espacio transfronterizo eurorregional (Capítulo II), cuya concretización se ilustra por las iniciativas interinstitucionales y no institucionales desarrolladas en distintas zonas transfronterizas, y en particular, en la Eurorregión Aquitania-Euskadi. En segundo lugar, se propone una evolución de las políticas de empleo hacia una desfronterización a través del proceso de integración (Parte II). Primero, la configuración de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi se efectúa en

el marco de una doble integración fronteriza (Título primero). La integración abarca tanto el ámbito territorial con la microintegración eurorregional a través de la construcción de un espacio transfronterizo de geometría variable como emanación de la cooperación transfronteriza desarrollada (Capítulo I), como el ámbito normativo con el fin de superar la pluralidad de sistemas jurídicos, mediante la aplicación del proceso de hibridación como vertiente de la integración normativa a la concepción conjunta de políticas de empleo. (Capítulo II). Para poder ensayar dicho procedimiento de elaboración, la vía experimental se configura como el marco idóneo (Título segundo). En efecto, la experimentación aparece como un proceso pragmático de ensayo de una política de empleo integrada eurorregional (Capítulo I) que permite, a la vez, retroceder en la aplicación de medidas transfronterizas de lucha contra el desempleo que se revelarían inadecuadas, y también evaluar la pertinencia del perímetro eurorregional como marco de diseño de políticas híbridas de empleo. Así, la elaboración de una política de empleo integrada en la Eurorregión Aquitania-Euskadi (Capítulo II) convierte el espacio transfronterizo en un verdadero laboratorio experimental en el que, a partir de un diagnóstico territorial de las necesidades en materia de empleo, se aplican las condiciones propias de confección de políticas públicas, traducéndose por una innovación social apoyada por la Unión Europea y susceptible de generalización a otras fronteras en caso de evaluación favorable.

Primera parte.- Las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi: entre hegemonía estatal y ambigüedad territorial

Segunda parte.- La evolución de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi: hacia una desfronterización experimentada a través del proceso de integración

Primera parte

Las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi: entre hegemonía estatal y ambigüedad territorial

El estudio de las políticas de empleo bajo el prisma transfronterizo suscita una doble reflexión: en primer lugar, con respecto al calificado “efecto frontera”, hay que afirmar que la frontera geográfico-administrativa que distancia dos Estados, como es el caso del Estado francés y del Estado español, constituye una verdadera separación entre dos sistemas jurídicos distintos, asimétricos y soberanos; también, cabe establecer que el proceso de construcción europea apuntaba a “permeabilizar” la frontera raya y a organizar por cierto un reencuentro entre los Estados miembros de la Comunidad revelando realidades humanas y territoriales acuñadas por el hecho transfronterizo. Es menester subrayar que la progresiva integración europea abarcó la microintegración de espacios fronterizos, desembocando en una nueva estructuración del territorio tal y como lo ilustra la creación de la Eurorregión Aquitania-Euskadi. En segundo lugar, el otro eje de reflexión que es relativo al empleo, como deber y como derecho, representa la preocupación central de la Unión Europea como del conjunto de los Estados miembros. El desempleo creciente y duradero se configura como el mayor problema comunitario, frente al que una serie de soluciones han sido diseñadas, plasmándose en una estrategia europea de lucha contra el desempleo y en la consecutiva elaboración de políticas públicas de empleo a nivel de cada Estado miembro.

A raíz de estas reflexiones, surge la pregunta del efecto de las políticas públicas nacionales de empleo, diseñadas a partir de las orientaciones definidas a nivel comunitario, en los espacios fronterizos: ¿si la frontera que avecina a dos Estados miembros, constituye una separación entre dos sistemas jurídicos e institucionales, también se configura como el límite del ámbito territorial de aplicación de las políticas de empleo diseñadas en cada uno de los países vecinos? ¿Si la integración europea reveló la singularidad de los espacios fronterizos, considerados como “verdaderos laboratorios de la Comunidad”, existe alguna ejecución de tipo transfronteriza de las políticas públicas de empleos confeccionadas a nivel estatal?

Para responder a estas interrogantes, este trabajo de investigación pretende en esta primera parte, primero, proceder a un estudio comparativo de las políticas de empleo desarrolladas en Francia y en España (Título primero) en base a la hipótesis en virtud de la que se considera primero que el diseño de las políticas públicas de empleo es simétrico en ambos países puesto que en ambos casos es el Estado, el autor y promotor de dichas políticas, y que la real asimetría es más bien institucional (Capítulo I); en segundo lugar que la simetría en la autoría está reforzada de alguna manera por las orientaciones europeas en materia de empleo y por la coordinación organizada a través del Método Abierto de Coordinación (M.A.C), como

instrumento de soft law cuyos efectos se encuentran limitados en espacios fronterizos como la Eurorregión Aquitania-Euskadi (Capítulo II). Segundo, en base a estos elementos, será posible demostrar que la territorialización de las políticas de empleo, es decir la ejecución territorial de aquellas políticas en el espacio eurorregional (Título segundo) no contempla “una desfronterización” del ámbito territorial de aplicación de las políticas nacionales de empleo sino se organiza una mera coordinación entre sistemas diferentemente descentralizados (Capítulo I) y dando lugar, por consiguiente, a la aparición de respuestas provenientes del territorio al margen de las iniciativas nacionales (Capítulo II).

Título Primero- Las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi: la impronta estatal

De las investigaciones realizadas en el marco de este trabajo se desprende una idea recurrente en el discurso de los actores que intervienen en el espacio eurorregional: las asimetrías existentes entre la Región Aquitania y la Comunidad Autónoma del País Vasco dificultan la elaboración de dispositivos comunes en materia de empleo. Concretamente, las asimetrías apuntadas son tanto competenciales como económicas.

Sin embargo, en el ámbito del empleo, no existen asimetrías competenciales. En efecto, tanto en el caso de la Región Aquitania como de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el único competente en materia de elaboración de políticas de empleo es: el Estado. La verdadera asimetría se identifica en la organización de la ejecución de las políticas de empleo puesto que los sistemas nacionales de empleo respectivos se distinguen en la medida que Francia figura como un Estado unitario desconcentrado y España se organiza según los principios del Estado autonómico descentralizado. En dichos países, la prerrogativa estatal en materia de empleo se justifica por la obligación constitucional conferida a cada Estado de obrar para alcanzar el pleno empleo en el caso español y en el caso francés, la justificación reside en el silencio legislativo²²².

Para conseguir dicho objetivo, el Estado español como el Estado francés elaboran políticas públicas cuyo contenido constituye respuestas de los poderes públicos a las necesidades diagnosticadas en cada territorio en materia de empleo. Las soluciones contempladas a nivel estatal pueden pertenecer a las políticas activas de empleo o a las políticas pasivas. Esta distinción está claramente utilizada en el ordenamiento jurídico español mientras que en Francia, se ocupa de manera implícita.

El papel preponderante de los Estados centrales en el diseño de las políticas públicas nacionales de empleo resulta una doble opción establecida por la Unión Europea que primero,

²²² SAVARY R-P. (Sénateur), Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 9 décembre 2014, p.23 : « C'est donc en quelque sorte le silence des textes législatifs qui confère à l'Etat sa compétence en matière d'emploi, dont la légitimité est renforcée par son fort soutien financier aux aides à l'emploi et à Pôle emploi. »

escogió el proceso de coordinación de las políticas nacionales en el ámbito de empleo y segundo, otorgó progresivamente un protagonismo esencial a los Estados y no a las regiones, a través de la Estrategia Europea de Empleo y también de la introducción gradual del empleo en los textos comunitarios. Lo que se ha confirmado a través de la implementación de un método de coordinación entre los diferentes países y que ha sido experimentado en materia de empleo: el Método Abierto de Coordinación.

Por consiguiente, el objeto de este título es, en primer lugar, a través de un análisis del concepto de política de empleo en España y en Francia, de su evolución y de su regulación, demostrar que ambos países son de carácter centralista y centralizador, y que por ende, el fenómeno de la descentralización no tiene ningún impacto en la concepción de las políticas de empleo en ambos países y que es el Estado central que determina su contenido, estrechamente vinculado con la teoría económica defendida por el partido que gobierna (Capítulo I). En segundo lugar, a partir del estudio de la incorporación progresiva del empleo en las fuentes de derecho comunitario, manifestando la necesidad de tratar la cuestión del empleo a escala supranacional, este capítulo debe permitir poner de relieve que la Unión Europea se encuentra compartida entre la necesidad de intervenir en el ámbito del empleo y la poderosa soberanía estatal en dicha materia, y que finalmente optó por el soft law para poder alcanzar la elaboración de una estrategia común para el empleo. Sin embargo, basado en la autonomía de la voluntad, en el compromiso de cada Estado de plegarse a las orientaciones determinadas a nivel supra estatal, el Método Abierto de Coordinación no permite proyectar la elaboración conjunta de una política comunitaria de empleo por carecer el M.A.C de normatividad y a pesar de una amplia promoción de la dimensión territorial de una Estrategia Europea para el Empleo, no privilegia las iniciativas infraregionales sino que refuerza aún más el papel del Estado-miembro (Capítulo II).

Capítulo 1.- La hegemonía estatal en la concepción de las políticas de empleo

Desde un punto de vista general, las políticas de empleo existen en todos los países desarrollados. Sin embargo, son multifacéticas y difieren en primer lugar según los Estados en función de su historia, y de sus fundamentos económicos, sociales y políticos; en segundo lugar, se insertan en el sistema más amplio de las políticas públicas y de las instituciones del mercado laboral que influyen sobre su elaboración e implementación.

Por otra parte, la política económica aparece como un elemento determinante de la eficacia de la política de empleo. No obstante, la oposición tradicional entre política económica y política social persiste, aunque en los hechos estén íntimamente vinculadas, la primera favoreciendo a las empresas y la segunda a los trabajadores. Así, el estudio de la política de empleo no puede prescindir de una doble dimensión, económica y social. Porque básicamente la situación del empleo es el resultado del estado económico de un país. La política de empleo interviene para intentar mejorar el nivel de la tasa de empleo cuando un país está en una fase de crecimiento y para amortizar la destrucción de empleos inherente a un periodo de recesión. Además, desde un punto de vista social, la política de empleo ocupa un papel fundamental puesto que si un ciudadano tiene por deber de trabajar y el derecho de tener un empleo, permite a los demandantes de empleo y los colectivos con especial dificultad de integrar el mercado laboral, provocando un impulso económico favorable al empleo.

Como lo demostró G. Esping-Andersen, las políticas de empleo ostentan el cuño del Estado que las elabora y las desarrolla. Su análisis debe tener en cuenta el contexto en el que se han configurado. Con respecto al esfuerzo realizado por Francia y España en materia de gastos públicos dedicados a las políticas del mercado del trabajo, el análisis realizado por la OCDE²²³ demuestra que ambos países invierten cantidades similares en estas políticas. Es importante subrayar que a partir de dicho estudio, se destacan tres categorías²²⁴ de países: la primera constituida por los países que gastan más de 1% de su PIB en políticas del mercado del trabajo, como Bélgica, Suecia, Países Bajos o Dinamarca donde desarrollan medidas a favor del empleo y ofrecen altas indemnizaciones por desempleo articulándolas con medidas activas eficaces. Luego, la segunda categoría conformada por países cuyo gasto es inferior al

²²³ http://www.oecd-ilibrary.org/employment/depenses-publiques-consacrees-aux-politiques-du-marche-du-travail_20752334-table9

²²⁴ BERGER P. y LUCKMANN T., *La construction sociale de la réalité*, Méridiens-Klincksieck, Paris. La categoría está creada para dar cuenta de una realidad social. Puede ser normativa, prescriptiva o cognitiva pero objetiva lo real y contribuye recíprocamente a moldearlo.

1% y superior al 0,5% y que son Austria, Francia, Alemania, España o Portugal donde implementan políticas de cesación de actividad como la jubilación anticipada y apoyan el empleo de séniores. Por último, los países que invierten menos del 0,5% de su PIB y que son Reino Unido, Eslovaquia o Estonia, en los que la política de empleo se limita a una indemnización por desempleo y a medidas incentivando la actividad como la mejora del funcionamiento del mercado laboral.

Estas tres categorías reveladas por las cifras constituyen los tres mundos descritos por G. Esping-Andersen²²⁵. El Estado de bienestar que intenta garantizar un bienestar mínimo a sus ciudadanos y cuyo nivel de gastos sociales refleja el nivel de desarrollo de un Estado en el ámbito social, se traduce en modelos de bienestar, es decir en forma conjunta e interdependiente de cómo se produce el bienestar: el modelo social-demócrata, el modelo corporatista y el modelo liberal. G. Esping-Andersen se interrogó sobre “las influencias de diversas formas que adoptan los Estados de bienestar sobre los comportamientos económicos y sociales”²²⁶. Resulta que los modelos de política de empleo están estrechamente vinculados con los regímenes de protección social. Observa que en los países nórdicos, dónde la cobertura social está financiada por el impuesto, el problema central es el de la incitación al trabajo más aún cuando el ingreso mínimo no es alto. En los países continentales, como es el caso de Francia y España, la protección social se financia en gran parte por cotizaciones sociales tienden a aumentar el coste del trabajo, lo que las políticas de empleo intentan corregir.

Por otra parte, no debe dejarse de lado la complejidad que caracteriza los mercados de trabajo. “En los últimos años se pasó de mercados laborales estables e inflexibles a mercados que se integran en un marco tecnológico, económico y social, cada vez más inestable, que lleva a las empresas a realizar nuevos planteamientos organizativos con niveles de salarios muy variados

²²⁵ ESPING-ANDERSEN G., *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, PUF, 2007, Paris. Para el autor, existen tres regímenes de Estado de bienestar que van a estructurar el conjunto de su análisis y que se basan en tres factores principales (pp.:44-47): la naturaleza de la movilización de clase, la estructura de la coalición de clase y la herencia histórica de cada uno de los regímenes. El primer régimen es el régimen del Estado de bienestar liberal: basado en prestaciones universales modestas completadas por una lógica estricta de evaluación de los recursos (condiciones de acceso). El Estado de bienestar liberal incentiva el desarrollo del mercado. Los ejemplos citados son Estados Unidos, Canadá y Australia. El segundo régimen es el Estado de bienestar corporatista: construido alrededor del papel central del Estado, los derechos inherentes a este régimen están acordados según la clase y el estatuto en el empleo, con un papel muy marginal acordado al seguro privado. Moldeado por los valores familiares tradicionales y la importancia de la maternidad y de la esposa “la obsesión liberal de rendimiento del mercado y de la mercantilización no es nunca preeminente”. Austria, Francia e Italia son representativos de este régimen según el autor. El tercer y último régimen es el Estado de bienestar social-demócrata que se caracteriza por una extensión de los principios universalistas a las nuevas clases medias. Consagra un sistema universal de protección social además de indemnidades relativas al importe de los ingresos. Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca ilustran este régimen.

²²⁶ ESPING-ANDERSEN G., *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, *op.cit.*, pág.171.

y esta realidad obliga a los trabajadores a asumir profundos cambios, para no quedar desenganchados del mercado de trabajo”²²⁷.

Frente a esta realidad, y a consecuencia de la crisis económica, España y Francia han tenido que adaptar sus políticas de empleo respectivas, tomando en cuenta las orientaciones fijadas a nivel comunitario. En ambos países, aparece una hegemonía estatal en la elaboración de dichas políticas públicas, constituyendo al final una simetría entre ambos países (Sección I) y se desprende una asimetría con respecto a los protagonistas encargados de la implementación de las políticas de empleo, debido esencialmente a una organización jurídico-administrativa propia a cada Estado (Sección II). En efecto, la comparación entre los sistemas nacionales de empleo respectivos permite observar que el servicio público francés de empleo se configura como un modelo unitario, no integral puesto que interviene en la totalidad del territorio nacional pero no gestiona el conjunto de las políticas inherentes al empleo y en particular las políticas pasivas, un organismo de derecho privado estando a cargo de la gestión de las prestaciones por desempleo. El Servicio público de empleo español no es ni integral ni unitario debido a la estructura descentralizada del territorio nacional.

²²⁷ MARTINEZ MOURE O., “*Mercado del trabajo y empleo*”, CEF, 2014, pág.29.

Sección I.- El diseño simétrico de las políticas de empleo

Con carácter general, la política de empleo se configura como “el contexto en el que se articulan las diversas actuaciones que los poderes públicos accionan para favorecer el mercado de trabajo en sus diversos aspectos es decir el desarrollo de medidas destinadas a la población en paro, mejorar la situación del mercado de trabajo...”²²⁸. Para poder entender la lógica aplicada en cada país, y quizás de una cierta forma, palpar el impacto soberano de la frontera administrativa que separa dos territorios, es necesario examinar las políticas de Empleo diseñadas e desarrolladas en España y en Francia con especial atención a los marcos jurídico-normativos respectivos. A través de este análisis primero, se desprende una simetría en la autoría de las políticas de empleo y en la articulación tripartita en torno a ayuda a favor del empleo, formación profesional y protección por desempleo (§1); en segundo lugar, surge una disimetría con respecto a los protagonistas del empleo encargados de la implementación de las medidas a favor del empleo (§2).

§1.- Las políticas de empleo: una creación estatal en España y en Francia

La concepción de las políticas de empleo es propia a cada país. Sin embargo, este trabajo de investigación permitió demostrar que el argumento defendido por los poderes públicos que Francia y España ostentan demasiadas asimetrías para poder proyectarse en la elaboración de una política pública conjunta, como puede ser el caso en el ámbito del empleo, no es cierto puesto que en España, a pesar de su alto grado de descentralización (A), y en Francia (B), resulta que es el Estado central que diseña las políticas de empleo.

A.- El Estado central, autor de las políticas de empleo en España

Como lo establece el artículo 149.1.7^a de la Constitución Española, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. A pesar del régimen autonómico y de la amplitud de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas, la elaboración de las políticas de empleo figura como una competencia estatal (1) y para entenderlo requiere precisar tanto el marco conceptual como el marco regulatorio de las políticas de empleo en España (2).

²²⁸ MARTINEZ MOURE O., “Mercado del trabajo y empleo”...*op.cit.* pág.56.

1- Caracterización de las políticas de empleo

Reflejo de la intervención de los poderes públicos en la lucha contra el desempleo, la política de empleo es una noción multifacética (a) cuyo marco regulatorio ha ido evolucionando al ritmo de las mutaciones socio-económicas ocurridas en España (b).

a.- La noción de política de empleo

Desde un punto de vista jurídico-laboral, es el art.1 de la ley 56/2003, teniendo en cuenta lo establecido en los art. 40 y 41 de la CE, que entiende la política de empleo como “el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo”²²⁹. En base a todo ello, se puede definir la política de empleo como el conjunto de decisiones y acciones públicas que tienen como finalidad esencial la consecución del equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, la protección de las situaciones de desempleo y el conjunto de políticas públicas de acompañamiento necesarias. También otros autores definen el concepto de manera más general, es decir como toda medida cuyo objetivo sea la inserción o reinserción laboral, y no se traduzca como en un gasto de garantía de renta, suponga o no gasto presupuestario²³⁰.

Con respecto a la clasificación de las políticas de empleo, España ha optado por la distinción sugerida por la OCDE entre políticas pasivas y políticas pasivas. Las políticas pasivas se orientan a garantizar un cierto nivel de ingresos para los parados; las políticas activas intentan incidir en la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo para aumentar el nivel de empleo o reducir el desempleo. Las fronteras entre unas y otras se diluyen con la mayor activación posible de las políticas pasivas al tiempo que se pone de relieve la función activa de las políticas pasivas.

²²⁹ MONTOYA MELGAR A. y CRISTOBAL RONCERO R., Comentario a la Ley de Empleo, Thomson-Civitas, 2004, pág.23 y ss: el concepto de “política de empleo” que ofrece la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo se construye sobre la pauta que establecía el viejo art.1.1 de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, con novedades relativas a las Comunidades Autónomas.

²³⁰ TOBES PORTILLO P., “El Desarrollo de las políticas activas en España: un análisis de los planes de acción para el empleo”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración nº91, 2011, pág.15.

b.- La regulación de las políticas de empleo

El marco regulatorio de las políticas de empleo en España ha considerablemente evolucionado, adaptándose al ritmo de las mutaciones económico-sociales. La opción española de privilegiar la implementación de las políticas activas y enmarcar las políticas pasivas se inscribe en el espíritu de la Estrategia Europea del Empleo y su desglose en los posteriores planes de empleo.

La reforma iniciada por la Ley 45/2002 de 12 de diciembre es “el reflejo de la nueva orientación que, a nivel europeo, se quiere dar a la protección por desempleo. (...) El modelo social clásico del Estado de bienestar, configurado por políticas pasivas de protección social que conceden subsidios y ayudas asistenciales a cambio de nada, empieza a transformarse y a dar paso a otro nuevo, en el que aquellas políticas se combinan con las activas. Ya no se trata sólo de sufragar la inexistencia de recursos económicos (...) sino de reinsertar al sujeto afectado en la sociedad y en el mercado laboral, luchando contra la exclusión social y la marginación laboral”.²³¹ Por tanto, con la Ley 45/2002, de 12 de diciembre²³², se reforman tanto el Estatuto de los Trabajadores como la normativa de Seguridad Social con las finalidades de facilitar oportunidades de empleo para todas personas que deseen incorporarse en el mercado de trabajo, mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo y ampliar la protección de colectivos con especiales dificultades. Con respecto a las modificaciones que se introducen en el sistema de protección por desempleo, se pueden citar el reconocimiento del derecho a las prestación a partir de que se produzca la situación de desempleo, la supresión del derecho a los salarios de tramitación cuando en caso de despido declarado improcedente, se opte por la indemnización, un acceso restringido a la protección por desempleo, la modificación de la protección por desempleo de los trabajadores eventuales agrarios. Dicha normativa no sólo reestructura la protección por desempleo sino que también en la perspectiva de coordinar mejor las políticas activas y pasivas de empleo, instaura dos instituciones nuevas mediante el programa de renta activa de inserción: el compromiso de actividad y la renta activa de inserción.

²³¹ MELLA MENDEZ L., “*El compromiso de actividad del desempleado*”, CEF, 2003, pág.10.

²³² Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. BOE nº298 de 13 de diciembre de 2002.

La génesis de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo²³³ se encuentra en las medidas presentadas por el Gobierno con la reforma del desempleo de 2002, del régimen jurídico de los despidos y de los Servicios Públicos de Empleo. Como lo indica la exposición de motivos, hasta la aprobación de dicho precepto, la Ley Básica de Empleo 51/1980, de 8 de octubre se inscribía en un contexto en el que la situación socioeconómica, tecnológica y de organización territorial no presentaba las mismas características que en 2003. Se traducía por una organización territorial centralizada con la correspondiente administración competente en el conjunto del Estado. Por tanto, las mutaciones socioeconómicas, las transformaciones de la organización jurídico-administrativa y el cambio de modelo productivo imponían un nuevo marco regulador de las políticas de empleo. Con la creación del Estado de las autonomías, se realizaron transferencias de competencia a las Comunidades Autónomas con respecto a la gestión del INEM en materia de trabajo empleo y formación²³⁴. Además, la intermediación laboral dejó de ser el monopolio del Servicio Público de Empleo con la ley 14/1994²³⁵ que convierte las Empresas de trabajo temporal de autores de tráfico ilegal de mano de obra a verdaderos intermediarios en el mercado laboral con fines lucrativo, y con la autorización de ejercer actividades de esta naturaleza a las Agencias de colocación.²³⁶

En primer lugar, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, constituye un cuadro normativo renovado y actualizado a las influencias europeas en el diseño de las políticas de empleo españolas, que precisa el marco jurídico y competencial en el que las políticas de empleo españolas se elaborarán. En efecto, el segundo apartado del artículo 1 dispone que “la política de empleo se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”. Delimita el ámbito subjetivo al fijar los actores que definen la política de empleo: la Unión Europea, el Estado y las Comunidades Europeas así como la

²³³ Ley 56/2003, de 16 de diciembre de 2003, de Empleo. BOE nº301 de 17 de diciembre de 2003.

²³⁴ Dicho proceso de transferencias empezó con la Generalitat de Catalunya con el Real Decreto 1050/1997, de 27 de junio, sobre traspaso a la Generalidad de Cataluña de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación. BOE nº180 de 29 de julio de 1997. La transferencia de competencia abarca las funciones y servicios así como los bienes, derechos, obligaciones y medios personales y créditos presupuestarios correspondientes. El proceso se acabó en 2003 con el traspaso a la Región de Murcia a través del Real Decreto 468/2003, de 25 de abril, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de la gestión realizada por el por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación. BOE nº102 de 29 de abril de 2003. Sin embargo, la única Comunidad Autónoma a negarse a la transferencia de dicha competencia era la Comunidad Autónoma de Euskadi porque había expresado la voluntad de ejercer además de dicha competencia la correspondiente a las políticas pasivas de empleo, en concreto la gestión de las prestaciones y subsidio por desempleo. Lo que no fue posible. Al final, mediante Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal (BOE nº277 de 16 de noviembre de 2010), el traspaso se efectuó.

²³⁵ Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal. BOE nº131 de 2 de junio de 1994.

²³⁶ Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación. BOE nº122, de 23 de mayo de 1994.

metodología aplicada, el “método abierto de coordinación”²³⁷ como “planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en el cual la Unión Europea, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración”²³⁸.

En segundo lugar, de la delimitación del ámbito subjetivo decisorio, la Ley 56/2003 procede a una distribución de competencias en materia de empleo. Como observación previa, cabe subrayar que la Constitución no incluye el empleo en ningún título específico y habiendo constatado su carácter horizontal o transversal, desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 195/1996 se ha considerado como incluido en el artículo 149.1.7ª de la Constitución Española²³⁹. Si bien es cierto que en la jerarquía de las normas, las decisiones de la Unión Europea en materia de empleo ostentan un carácter superior, a nivel nacional, la Ley de Empleo, en su artículo 3, fija la repartición de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Resulta que el ámbito competencial estatal, el Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, garantiza la coordinación de la política de empleo; la aprobación de los proyectos de normas con rango de ley; la elaboración y aprobación de disposiciones reglamentarias en relación con la intermediación y la colocación en el mercado de trabajo, fomento del empleo, protección por desempleo, formación profesional ocupacional y continua de ámbito estatal así como el desarrollo de dicha ordenación; la gestión y el control de las prestaciones por desempleo; la elaboración de los planes nacionales de acción para el empleo con la participación de las comunidades autónomas y de los interlocutores sociales. En el ámbito competencial autonómico, corresponde a las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial el desarrollo de la política de empleo; el fomento del empleo; la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que se hayan transferidas; el establecimiento de sus programas de empleo, de acuerdo con las obligaciones inherentes a la Estrategia Europea de Empleo a través de los Planes nacionales de acción para el empleo.

²³⁷ TERRADILLOS ORMAETXEA E., “La interacción entre políticas activas de empleo y políticas económicas en la Unión Europea, el juego del método abierto de coordinación y sus efectos sobre la política de empleo española”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº62, 2006, pp.59-78; MARTINEZ YAÑEZ N.M., “La coordinación de las políticas de empleo a la luz del Tratado de Lisboa”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº92, 2011, pp.327-354.

²³⁸ Conclusiones del Consejo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000. Apartado 38 pág.16.
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/00100-r1.es0.htm

²³⁹ MONEREO PEREZ J.L., “Artículo 1”, *op.cit.*, pág. 51: “No obstante, esa ubicación transversal es en realidad predicable respecto del propio Derecho del Empleo en el cual cristaliza, desde un punto de vista científico jurídico, dicho ámbito de políticas públicas”.

Por último, la Ley 56/2003 viene a definir el concepto de políticas activas de empleo²⁴⁰ y a regular la necesaria coordinación entre políticas activas y pasivas de empleo, pone de manifiesto la interdependencia de ambas vertientes de la política de empleo. Como preliminar, vela a conectarse con el bloque constitucional regulador de la Política de empleo y del Derecho de Empleo cuyos artículos claves son el artículo 35²⁴¹, 40.1 y 41 de la Constitución Española. Identifica a los actores, el Estado y la Comunidades Autónomas y el territorio en el que se delimitan las competencias en materia de empleo de cada uno de los protagonistas. También determinó el contenido de la política de empleo que se concretiza por medidas destinadas a la consecución del pleno empleo²⁴², la calidad de empleo, la reducción de situaciones de desempleo, la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, incluso la protección por desempleo. Por otra parte, uno de los aspectos novedosos de la Ley 56/2003 es que aporta una definición del concepto de las políticas activas de empleo, a través de lo dispuesto en sus artículos 23 a 26. Por consiguiente, las políticas activas de empleo son “el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o cuenta propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”.

Tras aquellas reflexiones preliminares, importa destacar que la Ley 56/2003, de 16 diciembre, en su estructura y en su contenido, se configura como el marco normativo del Empleo en España. Pretende regular la caracterización general de la política de empleo (Título preliminar), los organismos que conforman los Servicios Públicos del Empleo (Título I), las actividades prestacionales de atención a la ciudadanía realizadas por los Servicios Públicos del Empleo (Título I bis añadido tras la reforma proveniente del Real Decreto-Ley 3/2011) y los instrumentos de la política de empleo (Título II) en los que figuran la intermediación laboral (Capítulo I), las políticas activas de empleo (orientación profesional, fomento de la contratación laboral, fomento del autoempleo, fomento de la movilidad geográfico y/o

²⁴⁰ ALCHOURRON C., BULIGYN E., “Definiciones y normas”, en Análisis lógico y Derecho, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp.439 y ss.: las normas de definición legal son normas jurídicas que vienen delimitar o un supuesto de hecho o precisar una consecuencia jurídica. Se trata de normas jurídicas singulares puesto que su función aclaratoria ni es imprescindible y su alcance preceptivo no siempre se puede apreciar a simple vista.

²⁴¹ MONEREO PEREZ J-L., “Artículo 1”, in TRIGUERO MARTINEZ L.A (Coord.), MONEREO PEREZ J.L, MORENO VIDA Mª-N., FERNANDEZ AVILES J.A (Directores), “El Derecho del empleo. El estatuto jurídico del empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo actualizado con la reforma laboral”, COMARES, Granada, 2011, pág.38: El artículo 35.1 CE garantiza el “derecho al trabajo” como derecho social y el artículo 40.1 CE relativo a la política de empleo y al derecho social al empleo en su dimensión colectiva e institucional, consagran “la centralidad del trabajo en sus diversas formas; el trabajo como realización de la persona y como contribución social; y el trabajo productivo como relación contractual de intercambio patrimonial.”

²⁴² STC 22/1981, de 2 de julio. BOE núm. 172 de 20 de julio de 1981. Fundamento Jurídico 8: “el derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar, supone también un derecho a un puesto de trabajo, y como tal presenta un doble aspecto: individual y colectivo, ambos reconocidos en los artículos 35.1 y 40.1 de nuestra Constitución, (...) En su dimensión colectiva, el derecho al trabajo implica (...) un mandato a los poderes públicos para que lleven a cabo una política de pleno empleo”.

sectorial y la formación y recualificación profesionales) (Capítulo II), y la coordinación entre políticas activas de empleo y protección contra el desempleo, en otros términos, las políticas pasivas (Capítulo III).

2- La concepción española de la política de empleo²⁴³

Las finalidades apuntadas por las políticas de empleo en España (a) revelan la supremacía del Estado central en su diseño (b).

a.- Las finalidades de las políticas de empleo establecidas por la Ley estatal

Como lo establece el artículo 1 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, la finalidad de las políticas de empleo es el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad del empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y de la demanda de empleo, la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo. La política de empleo se desarrollará dentro de las orientaciones generales de la política económica en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Este precepto identifica en primer lugar, de conformidad con los principios constitucionales fijados en los artículos 40 y 41²⁴⁴, a los protagonistas, los promotores de la política de empleo, que tienen un compromiso con el empleo, son el Estado y las Comunidades Autónomas. Implícitamente se pone de manifiesto que cada uno de estos poderes públicos ejerce competencias distintas en cuanto a la elaboración y la ejecución de la política de empleo. Y otro protagonista interviene, la Unión Europea. Así se dibuja una jerarquía de sujetos: la Unión Europea quién a través de la Estrategia Europea de Empleo (E.E.E) fija orientaciones anuales. El Estado a quien le corresponde la planificación, la coordinación y la creación del marco normativo de la política de empleo, en base a la E.E.E ha de elaborar el Plan Anual de

²⁴³ Artículos 1 a 4 ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

²⁴⁴ Artículo 40 de la Constitución Española: "1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo. 2. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados."; Artículo 41 de la Constitución Española: Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres."

Empleo²⁴⁵. Con respecto a las Comunidades Autónomas²⁴⁶, están encargadas de proceder a la ejecución y el desarrollo de la política de empleo.

En segundo lugar, este primer artículo fija los fines de la política de empleo: la consecución del pleno empleo, la mejora de la calidad del empleo, la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y de la demanda de empleo, la reducción de las situaciones de desempleo y la debida protección en las situaciones de desempleo. A la lectura de aquellos objetivos, se nota una gradualidad en la ordenación: el grado más alto sería alcanzar el pleno empleo es decir en un territorio determinado, conseguir una situación de equilibrio entre el volumen de demandas y de ofertas de puestos de trabajo disponibles para todos aquellos que quieren trabajar. En grado intermedio sería la reducción de situaciones de desempleo. Luego, el fin gradual siguiente consistiría en la mejora de la calidad del empleo o sea tender a una mejora y a la eficiencia de la productividad. Por último, la política de empleo debe garantizar la debida protección contra el desempleo. Sin embargo, “las consecuencias de la confusión de la política de empleo en sentido propio con la política de protección del desempleo trascienden (...) de la mera sistematización científica para alcanzar a la política legislativa y a la gestión del empleo y de la Seguridad Social. La percepción distorsionada de la protección del desempleo como una rama de la política de empleo puede dar lugar a que el enfoque de aquella no se realice en las debidas condiciones.”²⁴⁷

En la prolongación de lo establecido en el primer artículo, el legislador ha querido aclarar a través del artículo 2, los objetivos generales de la política de empleo, en la perspectiva de la consecución del pleno empleo. Aunque sea de manera confusa, reflejan de una cierta manera la evolución permanente a la que está sometida la política de empleo, sobre todo con la integración comunitaria, el fenómeno migratorio, el papel del Estado autonómico que requiere una coordinación imprescindible de los servicios públicos de empleo para garantizar la unidad del mercado laboral. In fine se trata de vela a la igualdad de oportunidades y la mejora de la empleabilidad de los de demandantes de empleo.

²⁴⁵ En virtud del artículo 148.4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo de la UE, una vez examinada la aplicación de las políticas de empleo por parte de los Estados miembros, puede formular observaciones.

²⁴⁶ Aunque el artículo 1 no lo mencione expresamente, la Ley manifiesta un especial interés por la dimensión local de la política de empleo (Artículo 4).

²⁴⁷ MARTIN VALVERDE A., “Capítulo I, la naturaleza, los objetivos y el régimen jurídico de la política de empleo”, in VALDES DAL-RE F. y SOBRINO GONZALEZ G. Mª (Directores), Comentarios a la Ley de Empleo, ed. La Ley, 2012, pág.22.

Así, inspirándose de los cuatro pilares fundamentales de la Política comunitaria que son la inserción ocupacional, el fomento del espíritu empresarial, la flexibilidad y la igualdad de oportunidades, la política de empleo española, tomando también en cuenta sus particularidades tales y como el estado autonómico y la inmigración, debe enfocarse: *en materia de protección frente al desempleo*, y mantener un sistema eficaz de protección ante las situaciones de desempleo, que comprende las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, asegurando la coordinación entre las mismas y la colaboración entre los distintos entes implicados en la ejecución de la política de empleo y su gestión y la interrelación entre las distintas acciones de intermediación laboral; *en materia de prevención del paro*, y adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo, especialmente de larga duración, facilitando una atención individualizada a los desempleados, mediante acciones integradas de políticas activas que mejoren su ocupabilidad. Igualmente, la política de empleo tenderá a adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo y de anticipación del cambio a través de acciones formativas que faciliten al trabajador el mantenimiento y la mejora de su calificación profesional, empleabilidad y, en su caso, recalificación y adaptación de sus competencias profesionales a los requerimientos del mercado de trabajo; *en el ámbito de la integración laboral*, y asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración mayores de 45 años, así como proporcionar servicios individualizados a la población activa dirigidos a facilitar su incorporación, permanencia y progreso en el mercado laboral, así como a las empresas para contribuir a la mejora de su competitividad.; *en el ámbito del espíritu empresarial*, y a fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, así como mejorar la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial; *en materia de adaptabilidad*, debe asegurar la libre circulación de los trabajadores y facilitar la movilidad geográfica, tanto en el ámbito estatal como en el europeo, de quienes desean trasladarse por razones de empleo; con respecto a la igualdad de oportunidades y la no discriminación la política de empleo ha de garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 9.2 de la Constitución Española, en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo, así como la libre elección de profesión oficio sin que pueda prevalecer discriminación alguna, en los términos establecidos en el artículo 17 del Estatuto de los Trabajadores. Dichos principios serán de aplicación a los nacionales de Estados miembros del Espacio Económico Europeo y, en los términos que determine la normativa reguladora de sus

derechos y libertades, a los restantes extranjeros, y también coordinar su articulación con la dimensión del fenómeno migratorio interno y externo, en colaboración con las comunidades autónomas, en el marco de sus respectivas competencias; en el marco del Estado autonómico, tiene la misión de mantener la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio estatal, teniendo en cuenta las características específicas y diversas de los diferentes territorios y promoviendo la corrección de los desequilibrios territoriales y sociales.

b.- La supremacía del Estado central en la elaboración de las políticas de empleo

Después de haber examinado los fines y objetivos de la política española de empleo, con el artículo 3 de la Ley 56/2003, el legislador recuerda el reparto de competencias. Aunque la distribución de competencias en materia de empleo se examinará de manera más exhaustiva en el segundo título, cabe abordarla sucintamente para entender la evolución de la política de empleo en España así como el papel de los poderes públicos según su organización territorial. En materia de empleo, se fija desde el principio que es el Estado, la autoridad competente en materia de empleo. Concretamente es el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales es competente con respecto a la coordinación de la política de empleo, y de la gestión y del control de las prestaciones por desempleo, pero también para la aprobación de los proyectos legislativos y la aprobación y elaboración de disposiciones reglamentarias relacionadas con la intermediación y colocación en el mercado laboral, el fomento de empleo, la protección por desempleo, la formación profesional ocupacional y continua de ámbito estatal y el desarrollo del conjunto, ordenación completada por las competencias en materia de extranjería ejercidas por el Ministerio del Interior. A las Comunidades Autónomas, le corresponden el desarrollo, la ejecución en su ámbito territorial, de la política de empleo, del fomento del empleo, y de la ejecución de la legislación laboral así como de los programas y medidas transferidas. El rol atribuido a las Comunidades Autónomas en dichos ámbitos se funda en el artículo 40 precitado de la Constitución Española y en el artículo 148.1.13 de la Carta Magna. De esta forma, se garantiza un tratamiento descentralizado y diferenciado del desarrollo de la política de empleo para poder responder a las singularidades y disfunciones específicas de los mercados laborales autonómicos²⁴⁸. Concretamente, las Comunidades Autónomas, en base a las orientaciones nacionales, elaboran y ejecutan sus propios programas abarcando el fomento

²⁴⁸ LOPEZ I MORA F., “*Las fuentes jurídicas del empleo*”, en Derecho del Empleo, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pág.94-95.

del empleo estable, el impulso a la formación profesional, la promoción del autoempleo, la inserción social de colectivos con especiales dificultades y en general de la igualdad de oportunidades. Sin embargo, las competencias en materia de empleo aparecen concurrentes y por ello, las políticas de las Comunidades Autónomas han de articularse en función del principio de coordinación o complementariedad, evitando y corrigiendo los posibles desequilibrios entre las regiones²⁴⁹.

Con respecto a los planes nacionales de empleo, son instrumentos del Sistema Nacional de Empleo y que se conforman de medidas con los correspondientes recursos para tender al objetivo de pleno empleo productivo, de acuerdo con la Estrategia Europea de Empleo. El Plan Nacional de Empleo es la piedra angular de la política de empleo del país. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales lo elabora contando con la participación de las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales. Es en el marco de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales²⁵⁰ que se desarrollan los debates en cuanto entre otro a la confección de dicho plan. Sin embargo, para matizar el carácter centralizado de la elaboración de las políticas públicas de empleo, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, intenta tomar en cuenta las particularidades territoriales españolas, considera en su artículo 4 que las políticas de empleo tanto en el momento de su confección como de su implementación deben incorporar la dimensión local y sus especificidades para poder responder a las necesidades existentes en este ámbito. Así, el artículo 137 de la Constitución Española garantiza la autonomía local pero no menciona las materias sobre las que se ejerce dicha autonomía, correspondiendo a la Ley de Base de Régimen Local el diseño de las competencias de los municipios en función de su población. Si bien es cierto que las entidades locales no disponen de competencias en materia de empleo, a través del artículo 4 de la Ley de Empleo, pueden colaborar y participar en la ejecución de programas y medidas de políticas activas según los establezcan los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, pero dichas acciones pueden emanar de la Administración central y se pueden celebrar convenios de colaboración con el Servicio Público Estatal.

En el ámbito autonómico, las corporaciones locales participan a la coordinación e implementación de proyectos y programas en el ámbito local. Es el caso por ejemplo de los programas de fomento de empleo de las Comunidades Autónomas. En efecto, pueden

²⁴⁹ LOPEZ I MORA, *op.cit.*, pág.276.

²⁵⁰ Artículo 7.1.a) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

intervenir para implementar acciones inherentes a dichos programas. Además, según sus capacidades presupuestarias, las corporaciones locales pueden actuar en el marco de programa o proyecto de desarrollo local financiados por Fondos europeos con una duración determinada y un objetivo de encaje local y en función de “la diversidad de nuestro mapa local en sus aspectos geográfico, demográfico, económico, social y cultural”²⁵¹. También pueden incidir para reforzar el papel de los Servicios Públicos de Empleo autonómicos al realizar la coordinación de las actividades y de los agentes tanto públicos como privados que intervienen en el territorio. Mediante los Pactos Regionales y Locales de Empleo, contribuyen a la implementación de los Planes Nacionales de Empleo. Las acciones implementadas por los entes locales se caracterizan por su especificidad en materia de fomento de empleo, y se inscribe en un doble marco, el de la coordinación entre las administraciones centrales y autonómicas y el de la integración a través de la Estrategia Europea de Empleo. Por último, el Real Decreto-Ley 3/2011²⁵² vino a modificar el artículo 4 de la Ley de Empleo con respecto a la dimensión local de la política de empleo para reconocer un derecho de las corporaciones locales a participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo a través de su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico. Por tanto, se indica a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, responsables de trasladar al marco del Sistema Nacional de Empleo la dimensión territorial de las políticas activas de empleo y establecer, en su caso, la representación de las corporaciones locales en los órganos de participación institucional en el ámbito regional.

Por otra parte, el artículo 3.1 del Real Decreto-Ley 3/2011 introdujo un artículo 4 bis²⁵³ a la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, relativo a la Estrategia Española de Empleo. Su

²⁵¹ RODRIGUEZ J.M., “*Experiencias prácticas de desarrollo local. Diecinueve estudios de dinamización socioeconómica en ámbitos locales*”, Bayer, 2001.

²⁵² Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. BOE nº43 de 19 de febrero de 2011.

²⁵³ “*Artículo 4 bis Estrategia Española de Empleo:*

En el ejercicio de las competencias definidas en el artículo 3.1, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo e Inmigración, aprobará la Estrategia Española de Empleo, que se elaborará en colaboración con las Comunidades Autónomas y con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, se informará por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, y se someterá a consulta e informe del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.

La Estrategia Española de Empleo incluirá los siguientes elementos: **a)** Análisis de la situación y tendencias del mercado de trabajo. **b)** Orientaciones y objetivos a alcanzar en materia de política de empleo para el conjunto del Estado y para cada una de las Comunidades Autónomas. Los objetivos en materia de política activa de empleo se referirán a los ámbitos definidos en el artículo 25. Asimismo, se identificarán aquellas acciones y medidas que sean de aplicación para el conjunto del Estado. **c)** Un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan el seguimiento de los objetivos y su grado de cumplimiento. **d)** Dotación presupuestaria indicativa que incluirá los fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, el Fondo Social Europeo y, en su caso, de otras fuentes de financiación. La Estrategia Española de Empleo, con el fin de reflejar de forma más completa todas las políticas activas de empleo que se desarrollan en el conjunto del Estado, incluirá la información correspondiente a las acciones y medidas de estas políticas que las Comunidades Autónomas realizan con recursos económicos propios. La Estrategia Española de Empleo tendrá carácter plurianual en los términos que se establezcan en la misma. Con el fin de conseguir su mejora permanente y, en su caso, su revisión o actualización, se someterá a una evaluación anual.”

disposición transitoria primera establecía el plazo para la Elaboración de la Estrategia Española de Empleo, antes del 31 de diciembre de 2011. Así, en la perspectiva de agrupar todas las políticas activas de empleo implementadas en territorio nacional, la Estrategia Española de Empleo se configura como el marco normativo para la coordinación y la ejecución de aquellas políticas. Como lo establece el preámbulo del Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014²⁵⁴, “ha de contribuir a fomentar el empleo de la población activa, a aumentar la participación de hombres y mujeres en un mercado de trabajo sostenible, en el que se mejore la productividad y la calidad de empleo, y que se base en la igualdad de oportunidad es, la cohesión social y territorial. Se erige, en definitiva, en un marco de referencia compartido, a partir del cual los Servicios Públicos de Empleo deben diseñar y gestionar sus propias políticas activas de empleo”. Se estudiará detenidamente la estructura y el contenido de la Estrategia Española de Empleo más adelante, así como el añadido artículo 4 ter²⁵⁵ a la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo sobre el Plan Anual de Política de Empleo que se configura como un instrumento de evaluación de las acciones y medidas de las políticas activas de empleo desarrolladas por el Servicio Público de Empleo Estatal y las Comunidades Autónomas, pero también es un instrumento destinado a mejorar la coordinación entre las administraciones públicas competentes en la materialización de las políticas activas de empleo así como la mejora de su evaluación. De conformidad con el artículo 4 ter.2 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, Tras la celebración de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, el 24 de mayo de 2012, en la que se presentó el texto del primer Plan Anual de Empleo por el año 2012, se informó por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo el día siguiente y el 6 de julio se aprobó por el Consejo de Ministros el Plan Anual de Política de Empleo para 2012²⁵⁶.

²⁵⁴ Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. BOE nº279 de 19 de noviembre de 2011.

²⁵⁵ “Artículo 4 ter Plan Anual de Política de Empleo

1. El Plan Anual de Política de Empleo concretará, con carácter anual, los objetivos de la Estrategia Española de Empleo a alcanzar en el conjunto del Estado y en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, así como los indicadores que se utilizarán para conocer el grado de cumplimiento de los mismos.

Asimismo, para alcanzar estos objetivos, contendrá las acciones y medidas de políticas activas de empleo que se proponen llevar a cabo, tanto las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de ejecución de las políticas activas, como el Servicio Público de Empleo Estatal en ejecución de la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos.

2. El Plan Anual de Política de Empleo se elaborará, teniendo en cuenta las previsiones formuladas por las Comunidades Autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal, en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, se informará por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, regulado en el artículo 7.1.b), y se aprobará por el Consejo de Ministros junto con la formalización de los criterios objetivos de distribución de los fondos de empleo contemplados en el artículo 14.”

²⁵⁶ Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2012. BOE nº186 de 4 de agosto de 2012.

Finalmente, a pesar la descentralización organizada en España a través de las Comunidades Autónomas, las políticas de empleo se caracterizan por un cuño estatal fuerte, concepción que en muchos aspectos es semejante a la visión existente en Francia.

B.- Las políticas de empleo en Francia, reflejo de la omnipresencia estatal

Francia presenta una peculiaridad: es un Estado unitario descentralizado a nivel territorial con la existencia de diferentes tipos de entidades locales y también a nivel funcional, con una administración central presente en todas las divisiones administrativas territoriales. Sin embargo, la fuerza centralizadora del Estado conlleva una escasa distribución de competencias hacia los niveles infra-estatales. El Estado es y sigue siendo el titular de la competencia en materia de política de empleo tanto en cuanto al diseño como a la ejecución. En Francia, la ley laboral constituye una fuente importante para el diseño de las políticas de empleo (1), por lo que resulta imprescindible referirse al Código de Trabajo puesto que abarca distintos aspectos de aquellas políticas (2).

1- Caracterización de las políticas de empleo

En función de las dificultades del mercado laboral observadas a un momento determinado, el legislador, el poder reglamentario o los actores sociales (organizaciones empresariales y sindicales) que plantean un diagnóstico de la situación, y según consideraciones políticas y financieras, deciden implementar instrumentos jurídicos y financieros adaptados a la cuestión identificada²⁵⁷. Las políticas de empleo en Francia se caracterizan por figurar ante todo como una intervención pública (a) cuya regulación se ha ido evolucionando (b).

a.- La noción de política de empleo en Francia

De manera amplia, la política de empleo en Francia puede concebirse como el conjunto de intervenciones públicas en el mercado del trabajo, con la finalidad de mejorar el funcionamiento y disminuir los desequilibrios que pueden aparecer²⁵⁸. Esta definición pone de relieve una primera distinción (1): entre la política de empleo como herramienta para luchar

²⁵⁷ WILLMANN C., « L'Emploi (I- Notion et régime juridique des politiques publiques de l'emploi) », Répertoire du Droit du travail, Dalloz, octobre 2004, pág.2.

²⁵⁸ GAUTIE J., Les politiques de l'emploi, les marges étroites de lutte contre le chômage, Vuibert, Paris, 1993.

contra el desempleo y la política para el empleo que abarca las medidas destinadas a influir sobre la cantidad de empleos. Por otra parte, aunque no sea legalmente establecido, en Francia, como ocurre en España, la política de empleo ostenta dos vertientes (2) puede ser activa y puede ser pasiva.

1- La doble cara de la política para el empleo

En primer lugar, la política de empleo es concretamente la intervención de los poderes públicos para luchar contra los desequilibrios identificados en el mercado laboral y no sólo luchar contra el desempleo. Es sólo cuando el desempleo constituye el mayor problema en el mercado del trabajo, por escasez de demanda de trabajo que las políticas de empleo pueden, en este caso, tener como objetivo la lucha contra el desempleo.

En segundo lugar, las intervenciones públicas en el mercado laboral se reflejan en las políticas para el empleo, que son “una categoría más general y que se definen como el conjunto de las políticas, que tienden a nivel principal o secundario, a actuar sobre el nivel y la cantidad de empleo”²⁵⁹.

2- El doble papel de la política del empleo

En base a la definición propuesta por Gautié, resulta que primero, las políticas de empleo tienen por objetivo de mejorar el funcionamiento del mercado laboral pero también tienen vocación a reducir las consecuencias ligadas a los desequilibrios existentes en el mercado del trabajo. En el mismo orden de idea que J. Gautié, G. Benhayoun y Y. Lazerri consideran las políticas de empleo como “el conjunto de intervenciones públicas directas en el mercado laboral, que tienden a favorecer el empleo o la recolocación de personas desempleadas o amenazadas por el desempleo.”²⁶⁰

Se trata de la distinción entre políticas activas y políticas pasivas de empleo, establecida por la OCDE. Las políticas activas permiten de luchar directamente contra el racionamiento de empleo ayudando a la preservación de los empleos existentes, a la promoción de nuevos empleos y a la adaptación de la mano de obra a las necesidades de la economía²⁶¹. En dicha clasificación, la OCDE incluye el servicio público de empleo, la formación profesional para adultos, las medidas a favor de los jóvenes, las medidas a favor de determinados colectivos y las ayudas a la contratación. Paralelamente, las políticas pasivas actúan en función del

²⁵⁹ FREYSSINET J. (Dir.), Travail et Emploi en France, La Documentation Française, 2006.

²⁶⁰ BENYAHOUN G., et LAZZERI Y., L'évaluation des politiques publiques de l'emploi, P.U.F., Paris, pág.3.

²⁶¹ GAUTIE J., Les politiques de l'emploi, les marges étroites de lutte contre le chômage, *op.cit.*

mercado es decir que disminuyen directamente los efectos del racionamiento en el mercado del trabajo aportando una ayuda social o intentando limitar la población activa²⁶². En esta categoría, la OCDE integra las prestaciones por desempleo y las prestaciones por jubilación anticipada.

b.- La regulación de la política de empleo

Sujetos de reformas a cada cambio de gobierno, revisados en profundidad con la Ley de programación de la cohesión social de 18 de enero de 2005²⁶³ y luego con la Ley de 1 de diciembre de 2008²⁶⁴ por la que se generaliza el ingreso de solidaridad activa y que reforma las políticas de inserción, los dispositivos inherentes a las políticas de empleos son numerosos y han padecido de dispersión en el Código de Trabajo de 1973 caracterizado por una falta de legibilidad y de comprensión.

Así, el Código refleja la dicotomía que se aplica en derecho de trabajo entre relaciones individuales y relaciones colectivas de trabajo. En efecto, la primera parte se refiere a las relaciones individuales y reúne las disposiciones que regulan los contratos de trabajo (formación, ejecución, ruptura) y las relativas al “Conseil de Prud’hommes” que conoce de los litigios que emanan de la ejecución del contrato de trabajo. La segunda parte se dedica a las relaciones colectivas del trabajo y acerca el derecho sindical (libro I) del derecho de la negociación colectiva (libro II). Constituye un conjunto con las instituciones representativas del personal (libro III). También se incluyen la protección de los trabajadores con mandato de representación (libro IV) y se acaba con los conflictos colectivos (libro V). La parte III trata de la duración del trabajo (libro I), del salario (libro II), la participación a los beneficios y el ahorro salarial (libro III). La parte IV abarca las disposiciones en materia de salud y de seguridad en el trabajo. La parte V versa sobre el empleo. Contiene disposiciones relativas a los dispositivos de ayuda, a la política de empleo de los poderes públicos, de incitación o regulación con respecto colectivos particulares de trabajadores. La parte VI se relaciona con la formación profesional a lo largo de la vida. Comprende las disposiciones de la Ley n°2004-

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. (JORF du 19 janvier 2005 - rectificatif paru au JORF du 27 janvier 2005).

²⁶⁴ Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d’insertion. (JORF du 3 décembre 2008).

391 de 4 de mayo de 2004²⁶⁵ en particular las relativas al aprendizaje en su vertiente formativa. La parte VII integra las profesiones y actividades regulada por un régimen particular, es decir el periodismo, los comerciales, empleados de hogar...) a los que se añaden las disposiciones codificadas de la ordenanza n°45-2339 de 13 de octubre relativa a los espectáculos modificada por la Ley n° 99-198 de 19 de marzo de 1999²⁶⁶. La quinta parte del Código de Trabajo relativa al empleo cuyo ámbito ha sido delimitado a dos grandes tipos de dispositivos: por una parte, los dispositivos de ayuda del Estado a favor del empleo, por otra parte, las políticas específicas del Estado en materia de empleo de determinadas categorías de trabajadores (personas discapacitadas, mano de obra extranjera).

2- La concepción francesa de la política de empleo

Es el nuevo Código de Trabajo que pone de relieve la soberanía del Estado en el diseño de las políticas de empleo en Francia. La parte V del Código de Trabajo está conformada por cinco libros: el primer libro trata de los dispositivos a favor del empleo (a), el segundo libro contiene las disposiciones aplicables a determinadas categorías de trabajadores (b), el tercer libro regula el servicio público del empleo y de colocación (c), el cuarto libro se refiere a los demandantes de empleo (d).

a.- Los dispositivos a favor del empleo (Libro primero):

En este libro, constan las políticas (ejes, intenciones, orientaciones) que se traducen por disposiciones con menor carácter normativo y los dispositivos que permiten implementar dichas políticas a través de una serie de medidas de carácter enumerativo o con efecto de apilamiento²⁶⁷. Por tanto las políticas de empleo son “fluctuantes, evolutivas, dependientes de observaciones formuladas por estadísticos y no son parte de una aproximación jurídica construida y coherente”²⁶⁸. El primer libro se compone de tres títulos: el primero presenta las políticas de empleo, en particular la política del Estado a favor de los trabajadores cuyo empleo está amenazado y de las personas que buscan un empleo y que encuentran dificultades. En un primer capítulo, se hallan las medidas y el marco político en el que se inscriben los títulos siguientes: el título II sobre ayudas a la conservación y a la salvaguardia

²⁶⁵ Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. (JORF du 5 mai 2004).

²⁶⁶ Loi n° 99-198 du 18 mars 1999 portant modification de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles (JORF du 18 mars 1999).

²⁶⁷ L'HORTY Y., Chômage: cessons d'empiler les politiques pour l'emploi, Le Monde 20.06.2013.

²⁶⁸ *Idem*.

del empleo y el título III con respecto a las ayudas a la inserción, al acceso y la vuelta al empleo. En un segundo capítulo, se describen las instancias que concurren a la implementación efectiva de las políticas de empleo (en la parte legislativa, figura el Consejo Nacional del Empleo y en la parte reglamentaria, las comisiones departamentales del empleo y de la inserción). El segundo título sobre las ayudas a la conservación y a la salvaguardia del empleo expone el conjunto de las ayudas que se pueden calificar de preventivas cuando se refieren a trabajadores que ocupan un puesto de trabajo. Permiten mantener los trabajadores en su empleo gracias a una anticipación a largo plazo de las dificultades previsibles (calificadas de “gestion à froid”) o el acompañamiento de los trabajadores tras la supresión de empleo (calificadas de “gestion à chaud” de las dificultades encontradas después de un despido por motivo económico). Cuatro capítulos forman parte del segundo título: el primero capítulo contempla la ayuda a la adaptación de los trabajadores a las evoluciones del empleo y de las competencias, en otras las ayudas a la gestión de empleos y de competencias, el segundo capítulo trata de la ayuda a los trabajadores en situación de desempleo parcial, el tercer capítulo desarrolla la ayuda a las acciones de reconversión profesional y en particular se refiere a las ayudas del Estado en caso de despido por motivo económico, y el cuarto capítulo trata de las disposiciones penales en caso de fraude en la petición de aquellas ayudas. El tercer título comprende las ayudas a la inserción, al acceso y a la vuelta al empleo que son dispositivos que tienden a favorecer el acceso o la vuelta al empleo de las personas que enfrentan dificultades debido a su calificación, su edad u otra característica particular. Cabe subrayar que al día de hoy estos dispositivos se aglomeran y carecen de legibilidad. El primer capítulo está dedicado al acompañamiento personalizado para el acceso al empleo, el segundo capítulo se interesa a la inserción mediante la actividad económica, el tercer capítulo alude a la prima de vuelta al empleo y a la ayuda personalizada de vuelta al empleo. El cuarto capítulo regula los distintos tipos de contratos bonificados²⁶⁹. Cada uno de dichos tipos de contrato viene responder a una dificultad coyuntural particular y corresponde a una categoría de demandantes de empleo. La recodificación consistió básicamente en identificar cada contrato y articular la redacción según el objeto del contrato, las disposiciones relativas al convenio firmado con el Estado, las inherentes al propio contrato concluido con el beneficiario y las disposiciones relativas a las ayudas y exenciones concretas que atribuye

²⁶⁹ Art. L. 5134 y siguientes – Art. D. 5134 y siguientes – Art. R. 5134 y siguientes. Los contratos bonificados figuran en la parte relativa al Empleo y no en la parte sobre el Contrato de trabajo. El legislador quiso destacar la finalidad de este tipo de contrato como medidas de las políticas de empleo.

cada contrato²⁷⁰. Por último el título IV a cerca de las ayudas para la creación de empresas y contrato de apoyo al proyecto de empresa ha sido objeto de una reorganización con la meta de aclarar sobre la naturaleza de las ayudas otorgables y su correspondiente articulación con el Código de Seguridad Social.

b.- Medidas a favor de determinadas categorías de trabajadores (Libro segundo)

Este libro se refiere a las disposiciones aplicables a determinadas categorías de trabajadores: los trabajadores con discapacidad y los trabajadores extranjeros. Por medio de la Ley nº2005-102 de 11 de febrero de 2005, el corpus legal regulando el trabajo de las personas con discapacidad ha sido modificado. Se procedió a la armonización del dispositivo que emana de la Ley de 2005 con el de la ley anterior de 1987. La recodificación permitió actualizar las medidas y la terminología. El primer título viene recordando el objeto de la política de empleo a favor de las personas con discapacidad (capítulo I) e intenta facilitar el acceso a las reglas relativas a la obligación de emplear a dichos trabajadores (capítulo II), al proceso de reconocimiento y de colocación de los trabajadores discapacitados (capítulo III) y a las instituciones y organismos que participan a la inserción laboral de aquellos trabajadores (capítulo IV). El segundo título sobre los trabajadores extranjeros aclara sobre la articulación de las disposiciones del Código de Trabajo con el Código de entrada y estadía de extranjeros. Precisa las condiciones de introducción de un trabajador extranjero y las condiciones de ejercicio de una actividad por cuenta ajena por un extranjero presente ya en el territorio nacional. Este título se circunscribe a enunciar las disposiciones relativas a las condiciones de empleo de un trabajador extranjero por una empresa con sede en Francia. Por tanto, las disposiciones relativas al desplazamiento de trabajador en el marco de una prestación transnacional, y más precisamente del desplazamiento de un trabajador extranjero en Francia por una empresa extranjera, cuya regulación proviene de la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, figura en la parte I sobre las relaciones individuales de trabajo. Con respecto a las disposiciones que sancionan la introducción y la contratación ilegales de extranjeros, asimilados a un ejercicio de trabajo ilegal, han sido incorporadas al conjunto de reglas sobre control e infracciones, en la parte

²⁷⁰ Con respecto al contrato empleo-joven (contrat emploi jeune), las disposiciones siguen figurando el Código de Trabajo aunque dicho dispositivo ya no esté vigente, puesto contratos concluidos en 2003 siguen surtiendo efectos, lo que significa que se procede aún a contrataciones. El abono de la ayuda por el Estado durante cinco años a partir de la fecha de firma del contrato, con posible prórroga por un periodo de tres años, implica la existencia de este tipo de contrato hasta el 2012.

VIII, y específicamente en el libro dedicado al control de la aplicación de la legislación laboral.

c.- Normas relativas al Servicio Público de Empleo (Libro tercero)

Consagrado al Servicio Público del Empleo y a la colocación, este libro viene ordenar las modificaciones legislativas con respecto a las misiones y organización del Servicio Público del Empleo, la creación de las Casas de Empleo y la introducción de la colocación privada, con el objetivo de aclarar la articulación de los dispositivos entre ellos. El primer título que conforma el tercer libro está plenamente dedicado al Servicio Público del Empleo y recoge las reglas relativas a sus misiones, sus componentes y su organización. Las disposiciones que se refieren al demandante de empleo y en particular las relativas al alta como demandante de empleo y a la búsqueda de empleo se encuentran en el Libro IV. El título siguiente detalla las disposiciones relativas a la actividad de colocación ejercida tanto por el Servicio Público del Empleo como por agencias de colocación privadas.

d.- Estatutos jurídico del demandante de empleo (Libro cuarto)

Dedicado al demandante de empleo, este cuarto libro distingue en un primer título los derechos y las obligaciones inherentes a la condición de demandante de empleo y en segundo título regula el derecho a prestaciones del demandante de empleo. Así en este último título figuran las disposiciones generales (capítulo I) y vienen recopiladas las distintas prestaciones por desempleo (capítulo II) y por solidaridad (capítulo III). El capítulo IV regula los regímenes particulares. El capítulo V enuncia las reglas de conservación de los derechos al ingreso de sustitución. El capítulo VI abarca las reglas relativas al control y a las sanciones. Si el Código de Trabajo permite ubicar de una forma eficaz los textos regulando el Empleo entendido como política de Empleo, es importante analizar los dispositivos que conforman aquellas políticas por una parte porque responden a una necesidad identificada en materia de empleo a un momento determinado y por otra parte reflejan la estrategia nacional del gobierno en ejercicio con respecto a la situación del empleo en el país. En Francia, las políticas de empleo traducen el zócalo ideológico gubernamental: la intervención del Estado es mayor cuando un gobierno de izquierda dirige al país como lo demuestran por ejemplo de

los empleos de porvenir (emploi d'avenir)²⁷¹ en el sector no mercantil (sector público y asociativo esencialmente) y se promueve la capacidad de emprendimiento de los individuos²⁷² (auto-entrepreneur) cuando gobierna la derecha.

En síntesis, tanto Francia como España, las políticas de empleo se traducen por intervención pública, cuya responsabilidad incumbe a los Estados centrales respectivos, en el funcionamiento del mercado laboral y para reducir las consecuencias inherentes a los desequilibrios que pueden caracterizar el mercado del trabajo. Por consiguiente, en ambos países de manera más o menos explícita se distinguen las políticas de empleo y para el empleo y se utiliza la clasificación establecida por la OCDE que diferencia las políticas activas de empleo que tienen a luchar contra el racionamiento del empleo en el mercado laboral, de las políticas pasivas, que pretenden limitar los efectos del racionamiento del empleo es decir compensar el impacto negativo del desempleo.

§2.- Las políticas de empleo, armas estatales de lucha contra el desempleo en Francia y en España

Los Gobiernos español y francés ubican hoy en día entre sus prioridades de acción política al empleo. Las actuaciones de los poderes públicos tienen por objetivo en primer lugar aumentar el empleo (A), adoptando formas activas de empleo fomentando el empleo, mejorando el acceso al empleo y promoviendo la formación, y en segundo lugar, proteger el desempleo (B) con formas pasivas, accionando la protección reparadora por desempleo.

A.- Las políticas activas de empleo como respuesta estatal al racionamiento de los empleos

La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo viene definir lo que son las políticas activas en España y propone una clasificación (1). En Francia, el concepto de políticas activas no está referenciado como tal en los textos legislativos pero los programas y medidas activas de empleo demuestran que la aplicación implícita de la clasificación políticas activas y pasivas

²⁷¹ Loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir (JORF du 27 octobre 2012).

²⁷² Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (JORF du 5 août 2008) , Décret n° 2008-1488 du 30 décembre 2008 portant diverses mesures destinées à favoriser le développement des petites entreprises, pris en application des articles 8, 14, 16, 56 et 59 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, (JORF du 31 décembre 2008).

sugerida por la OCDE (2). En ambos territorios las políticas activas tienen por objeto general de mejorar las posibilidades de acceso al empleo.

1- Las políticas activas de empleo en España

El título II, capítulo II de la Ley de Empleo recoge “Las Políticas Activas de Empleo” (arts.23 a 26) como auténticas herramientas de activación frente al desempleo. Introduce una definición del concepto de política activa de empleo (a) y precisa los programas y medidas que la integran (b).

a.- Un concepto jurídicamente definido

En virtud del artículo 23 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre²⁷³, son el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia de personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social. Se desprenden tres ejes alrededor de los cuales se diseña el “proyecto político”²⁷⁴ para mejorar el funcionamiento del mercado laboral: primero, la mejora de las posibilidades de acceso al empleo; segundo, la adaptación de formación para el empleo o sea la optimización de la empleabilidad; tercero, el apoyo a la creación de empresa y a la economía social. Se trata de los instrumentos y dispositivos de intervención diseñados e implementados en determinados ámbitos del mercado laboral, que se pueden clasificar atendiendo al objetivo que se pretende alcanzar: *Para la creación de empleo*: el objetivo es la creación de puestos de trabajo. Por ello, las acciones desarrolladas se enfocan en la inserción laboral, el fomento del empleo y el fomento del autoempleo. La política de fomento del empleo tiene por finalidad orientar o mejor dicho, estimular la decisión de los titulares de los medios de producción de proceder a nuevas contrataciones²⁷⁶. En todas las escalas administrativas, se diseñan programa de fomento de empleo (estatal, autonómica, provincial y municipal), desembocando en una cierta confusión sobre el acceso a dicho incentivos como sobre su pertinencia, un “implícito y en parte obligado reparto territorial de técnicas

²⁷³ Modificado por el Real Decreto-Ley 8/2014 de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. BOE nº163, de 5 de julio de 2014.

²⁷⁴ ALVAREZ DE LA ROSA, M., “La política de empleo en las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias”, in *Constitución, Estado de las autonomías y justicia constitucional: (libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo)*. Valencia: Tirant lo blanch, 2005, pág.883.

²⁷⁶ MARTIN VALVERDE A., “El derecho del Trabajo de la crisis en España”, REDT, nº26, 1986, pp.165-179.

incentivadoras”²⁷⁷. *Para el mantenimiento en el empleo*: la meta es conservar los empleos. En este sentido, se implementan mecanismos de protección del empleo y medidas que favorecen la conciliación de la vida profesional con la vida familiar. Por una parte, el impacto social de la crisis que desembocó sobre destrucción masiva de empleo ha conducido los poderes públicos en desarrollar medidas alternativas a la supresión de puestos de trabajo como la instrumentalización de los fondos públicos o la instrumentación de cuotas y prestaciones del sistema de Seguridad Social. Por otra parte, otra vertiente de la política de empleo que consiste en intentar corregir las dificultades inherentes a la conciliación de la vida laboral y familiar. *Para la distribución de empleo*: la finalidad es permitir el acceso al empleo a un número elevado de personas mediante intervenciones en la distribución del tiempo de trabajo, como la reducción de la jornada laboral o el trabajo a tiempo parcial. Se desarrollan nuevas modalidades de gestión del tiempo de trabajo como el sistema de turno para optimizar la utilización de los medios de producción²⁷⁸. La política de redistribución del tiempo de trabajo incluye dispositivos como el retiro anticipado, el fomento de trabajo a tiempo parcial o el pluriempleo.

b.- Las medidas

La clasificación tripartita de las medidas de política activa de empleo integra en concreta la relación de acciones que establece el artículo 25 de la Ley de Empleo modificado por el Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, pero también por el Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre, de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado así como por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

El Gobierno garantizará en la Estrategia Española de Empleo la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el acceso y el mantenimiento en el empleo; *el autoempleo y creación de empresas*: acciones y medidas dirigidas a fomentar las iniciativas empresariales mediante el trabajo autónomo y la economía social; *la promoción del desarrollo y la actividad económica territorial*: acciones y medidas encaminadas a la

²⁷⁷ ESCUDERO RODRIGUEZ R., “Los estímulos a la contratación laboral: una apuesta, no del todo uniforme, en favor del empleo estable”, Revista Laboral nº6, 2000, pp.353-398.

²⁷⁸ ALONSO OLEA M., “El trabajo como bien escaso”, MTAS nº33, 2001, p.10: “La reducción de los tiempos de trabajo, si ha de cumplir con la finalidad que ahora se propone para ella de generar nuevos puestos, frente a la tradicional de evitar el agotamiento del trabajador, no debe tener como consecuencia -como no debe tenerla el aumento de las vacaciones, según se dijo, pero aquí en grado mucho mayor aún- la inactividad del establecimiento o planta sino, por el contrario, su funcionamiento continuado, lo que implica la utilización cada vez más intensa del sistema de turnos de trabajo.”

generación de empleo, la creación de actividad empresarial y la dinamización e impulso del desarrollo económico local; *el fomento de la movilidad (geográfica y/o sectorial)*: acciones y medidas que faciliten el desplazamiento o cambio de residencia para acceder a un puesto de trabajo o la recualificación a fin de promover la contratación en un sector de actividad diferente al que se ha trabajado habitualmente, especialmente cuando se trate de sectores emergentes o con alta empleabilidad; *los proyectos integrados*: acciones y medidas que combinen o conjuguen varios de los ámbitos definidos con anterioridad.

El artículo 25 de la Ley de Empleo precisa que aquellas acciones y medidas se diseñan y desarrollan por el Servicio Público de Empleo Estatal y el por las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos competenciales. Precepto que se debe analizar con lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda que especifica que el Servicio Público de Empleo Estatal gestionará las políticas activas de empleo relativas a la intermediación y colocación en el mercado de trabajo, fomento de empleo en el ámbito estatal, formación profesional y continua, mientras la gestión de la misma no haya sido objeto de transferencia a las comunidades autónomas. “Una cosa es el reparto de competencias a la hora de diseñar y desarrollar las acciones y medidas, y otra bien distinta la identificación y los ámbitos que deben constituir el objeto de las políticas activas de empleo, cuya concreción se configura por la norma de manera imperativa”²⁷⁹.

En virtud del artículo 9 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, la Formación Profesional “comprende el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. Incluye las enseñanzas propias de la formación profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua en las empresas que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales”. Por tanto, a modo de clasificación, la Formación Profesional se desarrolla en dos ámbitos, en el ámbito educativo y en el ámbito laboral. Su tipología es triple puesto que existe la Formación Profesional Reglada o Inicial que interviene en el ámbito educativo, la Formación Ocupacional o para el empleo y la Formación continua que pertenecen al ámbito laboral. Pertenecen al Sistema Integral de Formación Profesional, Cualificaciones y Acreditación que ordena en base a los principios de eficacia y transparencia

²⁷⁹ GARCIA QUIÑONES J.C., “Caracterización de las políticas activas de empleo”, in VALDES DAL-RE F. y SOBRINO GONZALEZ G. M^a (Directores), *Comentarios a la Ley de Empleo*, ed. La Ley, 2012, pág.315.

el conjunto de instrumentos y acciones necesarios para promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación profesional, a través del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como la evaluación y la acreditación de las correspondientes competencias profesionales, de forma que se favorezca el desarrollo profesional y social de las personas y se cubran las necesidades del sistema productivo, tal y como lo señalan los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio.

En el ámbito de las políticas activas de empleo, la Formación Profesional para el empleo se define en el artículo 26.1 de la Ley de Empleo como un subsistema constituido por “iniciativas, medidas e instrumentos que pretenden, a través de la formación de los trabajadores y de la acreditación de su cualificación, dar respuesta a sus necesidades personales y profesionales de inserción y reinserción en el sistema productivo y contribuir a la mejora de la competitividad de las empresas. Dicho subsistema, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y la Formación Profesional, cuya finalidad consiste en la ordenación de un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, que responda con eficacia y transparencia a las demandas sociales y económicas a través de las diversas modalidades formativas. Por tanto, se puede considerar la Formación Profesional como una política activa de empleo tanto de ocupación como de fomento con una relación estrecha con las políticas pasivas puesto que una prestación puede estar condicionada a la realización de una formación. El papel de la Formación Profesional puede ser una clave de la pertinencia de una política de empleo. Las acciones y medidas en materia de Formación Profesional tienen por finalidad, según el apartado segundo del artículo 26 de la Ley de Empleo, “la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales, favoreciendo la formación a lo largo de toda la vida de la población activa, y conjugando las necesidades de las personas, de las empresas, de los territorios y de los sectores productivos.”. Con la firma del IV Acuerdo Nacional de Formación para el empleo a principios de 2006, se produce la integración de los subsistemas de formación ocupacional y continua en el marco del aprendizaje a lo largo de la vida.

La Formación Profesional para el empleo está regulada por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo y más particularmente las distintas iniciativas de formación que configuran el subsistema de formación profesional para el empleo, su régimen de funcionamiento y

financiación así como su estructura organizativa y de participación institucional”²⁸⁰. Integrada por el conjunto de instrumentos y acciones que tienen por objeto impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento, la Formación Profesional para el Empleo²⁸¹ pretende: favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados, mejorando su capacitación profesional y desarrollo personal; proporcionar a los trabajadores los conocimientos y las prácticas adecuados a las competencias profesionales requeridas en el mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas; contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas; mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral; promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores tanto a través de procesos formativos (formales y no formales), como de la experiencia laboral, sean objeto de acreditación.

2- Las políticas activas de empleo en Francia

En Francia, básicamente, las políticas activas de empleo no son formalmente definidas pero son identificables. Concretamente, se traducen por medidas de orientación y formación (b).

a.- Un concepto jurídico indefinido pero identificable y evolutivo

Básicamente, las políticas activas han sido introducidas progresivamente a mediados de los 70 cuando la tasa de desempleo empezó a crecer. Es en el Monde, en 1963, que aparece el concepto de política dinámica de empleo o “política activa de empleo” como herramienta de formación y orientación de los trabajadores²⁸². Hoy, las políticas activas de empleo se dirigen a colectivos que encuentran dificultades particulares de acceso o de mantenimiento en el empleo. Sin embargo, no figura en derecho interno francés una definición de las políticas activas de empleo como lo establece la Ley 56/2003, de 16 de diciembre de Empleo. En Francia, es posible considerar que desde los setenta, las políticas de empleo han aparecido

²⁸⁰ Artículo 1 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. BOE nº87 de 11 de abril de 2007.

²⁸¹ Artículos 1 a 3 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo.

²⁸² Le Monde, 1/08/1963, pág.11.

como reacciones sucesivas, en cadena, formando una suerte de agregado²⁸³. Por otra parte, una de las mayores evoluciones de las políticas de empleo durante estos treinta últimos años ha sido “la integración progresiva de la formación profesional en estas políticas”²⁸⁴.

b.- Las medidas

De la misma manera que lo define la legislación española, las políticas activas en Francia incluyen tanto medidas de orientación y de empleo (1) como medidas de formación (2).

1- Las medidas de orientación y de empleo

En primer lugar, dichas medidas comprenden primero la ayuda social. “Las políticas sociales se han construido, inicialmente de manera a compensar las consecuencias de los riesgos sufridos por los ciudadanos, y principalmente los trabajadores por cuenta ajena, en una aproximación de seguro (financiación mediante cotizaciones basadas en los ingresos de actividad) o de solidaridad (financiación presupuestaria). Sin embargo, a dicha concepción “compensadora” dos objetivos complementarios se han añadido poco a poco. Las políticas sociales pueden tener un papel preventivo modificando los comportamientos para evitar la sobrevenida de riesgos. Por último, pueden favorecer la vuelta a una situación donde la persona no necesita más esta compensación permitiendo mejorar las capacidades individuales y procurando que puedan ejercerse (papel curativo).”²⁸⁵

En segundo lugar, las medidas de orientación y de empleo abarcan también las ayudas de lucha contra el desempleo. Las ayudas se clasifican según el público al que se las otorgan. En regla general, con respecto a las *ayudas destinadas al conjunto de los demandantes de empleo*, el paso previo a la solicitud de determinadas ayudas es la elaboración del Proyecto Personalizado de Acceso al Empleo (PPAE)²⁸⁶, que es de la responsabilidad de Pôle Emploi. Como lo dispone el artículo L.5411-6-2 del Código de Trabajo, el PPAE fija los tipos de empleo que corresponden a las cualificaciones del demandante de empleo, sus capacidades profesionales así como la remuneración esperada, los tipos de empleo para los cuales el

²⁸³ COLOMB F., *La genèse des politiques de l'emploi en France: un référentiel d'adaptation*. CES Working Papers, 2007, pág.7. El autor afirma que a partir del análisis de cuatro tipos de discursos (periodístico, sindical, científico y técnico-administrativo), las políticas del empleo aparecen a un momento determinado en la realidad discursiva y que las políticas adquieren su propia identidad en el momento en el que no se confunden con otras políticas que intervienen en el mercado del trabajo.

²⁸⁴ DUTHEILLET DE LAMOTHE, O., *Au carrefour de l'économie et du social : la politique de l'emploi*. Ed. Liaisons, Paris, pág.123.

²⁸⁵ Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale, « *Aide au retour à l'emploi* », Rapport n°6, La documentation française, 2005, pág. 7.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000713/0000.pdf>

²⁸⁶ El Convenio tripartito Estado-Unédic-Pôle Emploi de 2 de abril de 2009 contemplaba el establecimiento de una relación personalizada entre Pôle Emploi y el Demandante de Empleo que se concretiza mediante el Proyecto Personalizado de Acompañamiento al Empleo. El convenio tripartito de 11 de enero de 2012 lo confirma.

interesado es susceptible de reconvertirse, las acciones que Pôle Emploi puede implementar en materia de acompañamiento personalizado y en su caso las formaciones pertinentes y las ayudas a la movilidad. En cuanto a las *ayudas para los demandantes de empleos indemnizados*, el objetivo de aquellas ayudas es de incentivar al demandante de empleo que percibe la prestación por desempleo de aceptar de ejercer una actividad reducida u ocasional²⁸⁷ o menos remunerada comparativamente con la ocupación anterior o crear o comprar una empresa.

2- La medidas de formación

Se observa una inclusión progresiva de la formación profesional en las políticas de empleo. Según el actual Ministro de Trabajo, “el Estado es responsable de la política de empleo aunque sea evidentemente una preocupación para las colectividades territoriales. Pero de ahora en adelante, la formación profesional será competencia de las regiones y sólo de las regiones. Como las cuestiones del empleo y de la formación profesional están vinculadas, velaremos a la buena articulación entre los servicios del Estado y los de las regiones”²⁸⁸. Estos propósitos ponen de manifiesto toda la ambigüedad subyacente en los procesos de descentralización sucesivos que se han desarrollado en Francia. Aunque las transferencias de competencias sean efectivas, siempre de manera indirecta o implícita el Estado conserva un “*droit de regard*”.

Tanto en Francia como en España, las políticas activas de empleo se complementan, coordinan y relacionan con la protección económica en situaciones en las que se carece de un empleo, definida como políticas pasivas de empleo.

B.- Las políticas pasivas de empleo como réplica del Estado frente a la restricción en el mercado laboral

Francia y España garantizan al trabajador un ingreso de sustitución en caso de desempleo. La protección por desempleo desarrollada en cada uno de estos países no está gestionada de manera similar, puesto que del lado español, dicha protección se configura como una rama de la seguridad social (1) y en Francia, es un organismo autónomo que está encargado de administrarla (2).

²⁸⁷ Articles 28 à 32 du Règlement général annexé à la convention du 6 mai 2011.

²⁸⁸ Sapin M, « *La politique de l'emploi reste de la responsabilité de l'Etat* », Acteurs Publics, 8 avril 2013. <http://www.acteurspublics.com/2013/04/08/michel-sapin-la-politique-de-l-emploi-reste-de-la-responsabilite-de-l-etat>

1- La protección por desempleo en España

El artículo 23.2 de Ley de Empleo dispone que las políticas de empleo “se complementarán y se relacionarán en su caso, con la protección por desempleo regulada en el Título III de la Ley General de Seguridad Social (...). La acción protectora por desempleo a que se refiere el artículo 206 del referido texto legal comprende las prestaciones por desempleo de nivel contributivo, asistencial y las acciones que integran las políticas activas de empleo”. Es cierto que se asiste a una progresiva activación de las medidas de política pasiva con una mutación del Estado Social que pasa de Welfare State a un Workfare State, que tiende a obligar al trabajador aceptar cualquier empleo independientemente de sus cualificación o formación, para evitar todo tipo de dependencia a la protección por desempleado, considerada como un desincentivo a la búsqueda de empleo. Para evitar excesos, es imprescindible “moldear” las políticas pasivas y activas de empleo conjuntamente.

a.- Protección reparadora dentro del Sistema de Seguridad Social

Del artículo 23.2 de la Ley de Empleo se desprende una protección pro-activa del desempleo, que se basa en la realización de políticas activas de empleo coordinadas con prestaciones de desempleo, manteniendo estas últimas su función de protección reparadora dentro del Sistema de Seguridad Social. Se desarrolla la activación de las políticas pasivas para empujar a los demandantes de empleo a buscar un puesto de trabajo, que son los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo inscritos en los Servicios Públicos de Empleo, una vez que hayan suscrito el compromiso de actividad y que deben participar en las políticas activas de empleo a través del itinerario de inserción (Artículo 231.i) de la Ley General de Seguridad Social), induciendo una interpenetración de las políticas activas y pasivas de empleo.

La prioridad de las políticas de empleo y de Seguridad Social la protección por desempleo aparece como un elemento institucional de regulación de los mercados de trabajo y de los procesos económicos. En efecto, “el objeto de la Seguridad Social es la eliminación de ciertos daños (determinados por la verificación de una contingencia), en la situación de desempleo la alteración desfavorable (daño) se produce por una cesación o reducción de la renta como

consecuencia de la pérdida de la ocupación”²⁸⁹. La Ley 56/2003 pretende delimitar el concepto, principios, objetivos e instrumentos para realizar materialmente el derecho social al empleo, entendido como derecho a acceder a diferentes oportunidades y procedimientos orientados a facilitar la inserción profesional. Las políticas del mercado de trabajo en España se pueden clasificar por un lado con las políticas de primer orden del mercado de trabajo que involucran una modificación de la legislación laboral con la finalidad de ordenar el mercado de trabajo y las políticas públicas de segundo orden que son las políticas pasivas que ostentan un claro carácter compensador de la pérdida de ingreso tras la pérdida de empleo y las políticas activas con vocación anticipatoria puesto que intentan prever una posible situación de desempleo²⁹⁰. Las políticas de segundo orden aparecieron a finales de los 70 con el choque petróleo. Se traducen por medidas de intervención directa en el ámbito de la oferta buscando mejorar la competitividad en el sistema productivo. Pueden ser políticas pasivas o activas.

b.- El doble nivel de protección

La protección desempleo está regulada en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. El régimen jurídico difiere según los niveles de protección contributivo o asistencial, y expresa la complejidad de un sistema que debe proteger de la inactividad forzosa y optimizar los recursos asignados.

1- La protección por desempleo de nivel contributivo

La protección por desempleo de nivel contributivo está regulada en el capítulo II del Título III de la Ley General de Seguridad Social, en los artículos 207 a 214. Primero, para poder pretender a la prestación por desempleo total o parcial, es menester pertenecer a una de las categorías de sujetos protegidos tal y como lo establece el artículo 205 de la Ley General de Seguridad Social. Segundo, el derecho a las prestaciones por desempleo está condicionado al cumplimiento de dos tipos de requisitos fijados en el artículo 207 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad social. La prestación por desempleo constituye un ingreso de sustitución al trabajador que se encuentra parado. Al lado de la protección por desempleo de nivel contributivo, existe un segundo tipo de protección de carácter asistencia.

²⁸⁹ MONEREO PEREZ J-L (Coord.), « *Manual de política y de derecho del empleo* », Tecnos, 2011, pág.295.

²⁹⁰ PORRO GUTIERREZ J-M., “*La intervención de las instituciones públicas en el mundo del trabajo*”, in J.C Prior Ruiz y R. Martínez Martín (coords.), *El trabajo en el siglo XXI*, Granada, Comares, 2005, pág.119.

2- La protección por desempleo de nivel asistencial

El legislador instauró una política de subsidios, tomando en cuenta las dificultades de determinados colectivos implicados para acceder al sistema general de protección del desempleo, más aún en un mercado laboral definido por la temporalidad, en el cual los plazos mínimos para alcanzar los derechos a las prestaciones resultan particularmente difíciles. El capítulo III del Título III de la Ley General de Seguridad Social viene regular la protección por desempleo de nivel asistencial.

c- El Régimen financiero de la protección por desempleo

El artículo 223 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social dispone que la acción protectora de la Seguridad Social se financiara a través de las aportaciones por las empresas y los trabajadores de cotizaciones de Seguridad Social pero también de la contribución del Estado. Con respecto a las cotizaciones, la base de cotización para la contingencia de desempleo, corresponde a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. La Ley de Presupuestos Generales del Estado determinará anualmente el tipo aplicable a la base y fijará también la cuantía de la aportación del Estado a la acción protectora de Seguridad Social.

2- La protección por desempleo en Francia

En Francia, la protección por desempleo está vertebrada por dos principios: el seguro contra el riesgo de desempleo (a) y la solidaridad nacional como respuesta (b). En efecto, aunque ningún texto viene definir lo que es el desempleo, se puede deducir que es un fenómeno vinculado a la pérdida de empleo o a la búsqueda de empleo sin resultado. Por tanto el desempleo constituye un riesgo.

a.- Un seguro con régimen autónomo

No se puede negar el papel esencial que ostenta la indemnización del desempleo como herramienta de la política del mercado laboral y sus criterios de atribución influyen sobre la incitación a buscar un empleo. Proporcionando un ingreso de sustitución al salario a las personas privadas de empleo, permite mantener un nivel de consumo y amortiza el impacto de las fluctuaciones económicas. En Francia, desde 1984, la protección por desempleo se articula

entre dos regímenes que permiten al trabajador sin empleo de poder pretender a una prestación por desempleo gracias al régimen de seguro por desempleo y una vez que se agoten sus derechos, solicitar ayudas al régimen de solidaridad.

b.- El doble régimen de protección

El régimen jurídico de la protección por desempleo en Francia proviene esencialmente de las negociaciones iniciadas por los agentes sociales. Es un dispositivo negociado entre organizaciones patronales y sindicales cuyo objetivo es la fijación de reglas de indemnización y las medidas susceptibles de facilitar la vuelta a un empleo. El último convenio es el de 6 de mayo de 2011²⁹¹ relativo a la indemnización por desempleo y ha sido aprobado por orden de 15 de junio de 2011, y está en vigor hasta el 31 de diciembre de 2013.

1- El régimen general: el régimen de seguro por desempleo

En virtud del artículo L.5421-1 del Código de Trabajo, los trabajadores que han sido involuntariamente privados de empleo pueden solicitar “la prestación de ayuda a la vuelta al empleo” (Allocation d’aide au retour à l’emploi-ARE)²⁹². Para pretender a dicho ingreso de sustitución, el trabajador debe cumplir con los siguientes requisitos: primero, el carácter involuntario del desempleo²⁹³: en el marco del seguro por desempleo, la realización del riesgo de paro no debe emanar del trabajador. El desempleo puede ser la consecuencia de un despido, de la finalización de un contrato de trabajo de duración determinada, de una ruptura convencional o la ruptura antes de su finalización de un contrato de duración de determinada por parte del empleador. Segundo, la duración de afiliación: el trabajador de menos de 50 años debe justificar de un periodo de afiliación de al menos 122 días o 610 horas trabajados en los 28 meses siguientes la finalización del contrato incluyendo el plazo de preaviso.

²⁹¹ Arrêté du 15 juin 2011 portant agrément de la convention du 6 mai 2011 relative à l’indemnisation du chômage et de son règlement général annexé. JORF du 16 juin 2011 page 10194.

²⁹² Article 1 du Règlement général annexé à la convention du 6 mai 2011.

²⁹³ Article 2 du Règlement général annexé à la convention du 6 mai 2011: “Sont involontairement privés d’emploi ou assimilés les salariés dont la cessation du contrat de travail résulte : d’un licenciement ; d’une rupture conventionnelle du contrat de travail, au sens des articles L. 1237-11 et suivants du code du travail ; d’une fin de contrat de travail à durée déterminée dont notamment les contrats à objet défini ; d’une démission considérée comme légitime, dans les conditions fixées par un accord d’application ; d’une rupture de contrat de travail résultant de l’une des causes énoncées à l’article L. 1233-3 du code du travail. »

La perspectiva transfronteriza del empleo pero también del desempleo deriva sobre situaciones particulares. En primer lugar, la aplicación del régimen general de protección social abarca al trabajador desplazado contratado por una empresa que entra en el ámbito territorial del Convenio de seguro por desempleo²⁹⁴. El desplazamiento implica que el trabajador haya sido destinado en el extranjero (Estado miembro de la UE²⁹⁵ – Estado tercero de la UE) por una empresa cuya sede social se ubica en Francia y con la que mantiene un vínculo de dependencia. Se consideran como desplazados y como tales sometidos obligatoriamente al régimen de seguro por desempleo establecido por el convenio de 6 de mayo de 2011 aquellos trabajadores que están afiliados al régimen francés de seguridad social o mediante convenios bilaterales en aplicación del artículo L.761-1 del Código de la Seguridad Social o mediante disposiciones internas en virtud del artículo L.761-2 del Código de la Seguridad Social. Así los trabajadores desplazados pueden solicitar la prestación por desempleo – ARE si están inscritos como demandantes de empleo en Pôle Emploi y cumplen con las condiciones de alta. En segundo lugar, el régimen de seguro por desempleo se aplica a aquellos trabajadores franceses que están contratados y expatriados por empresas sometidas al convenio de seguro por desempleo de 6 de mayo de 2011²⁹⁶. La empresa puede afiliarse a Pôle Emploi Services que gestiona el seguro por desempleo de trabajadores prestando servicios en un Estado que no pertenece a la UE²⁹⁷. En tercer lugar, un trabajador que reside en un Estado miembro de la UE y que presta servicio por una empresa en otro Estado miembro ostenta la calidad de trabajador transfronterizo. Si dicho trabajador reside en Francia donde vuelve cada día o por lo menos una vez a la semana y que trabaja en un Estado miembro limítrofe puede pretender a la prestación por desempleo – ARE y está sometido a las

²⁹⁴ Article 4 de la Convention du 6 mai 2011.

²⁹⁵ Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. Diario Oficial n° L 018 de 21/01/1997 p.1 – 6. En Francia, el artículo 36 de Ley quinquenal de 20 de diciembre de 1993 (Loi n° 93-1313 quinquennale du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. JORF du 21 décembre 1993) establece la regulación del desplazamiento de trabajadores. El decreto de 11 de julio de 1994 precisa las modalidades de aplicación (Décret no 94-573 du 11 juillet 1994 pris pour l'application de l'article 36 de la loi quinquennale relative à l'emploi, au travail et à la formation professionnelle (art. L. 341-5 du code du travail). JORF du 12 juillet 1994 page 10041). Décret no 2000-462 du 29 mai 2000 pris pour la transposition de l'article 6 de la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le code du travail. JORF du 31 mai 2000 page 8164. Décret no 2000-861 du 4 septembre 2000 relatif au détachement, dans le cadre d'une prestation de services, de salariés d'entreprises non établies en France modifiant et complétant le décret no 94-573 du 11 juillet 1994 pris pour l'application de l'article 36 de la loi quinquennale relative à l'emploi, au travail et à la formation professionnelle (art. L. 341-5 du code du travail). (JORF du 6 septembre 2000 page 13893). Décret n°2000-1128 du 22 novembre 2000 relatif au détachement, dans le cadre d'une prestation de services, de salariés d'une entreprise non établie en France, modifiant et complétant le décret n° 95-182 du 21 février 1995 pris pour l'application au secteur agricole de l'article 36 de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (art. L. 341-5 du code du travail). (JORF du 25 novembre 2000 page 18790). Article 89 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises. JORF du 3 août 2005 page 12639. Décret n° 2007-1739 du 11 décembre 2007 relatif au détachement transnational de travailleurs et modifiant le code du travail. JORF du 13 décembre 2007.

²⁹⁶ Article L.5422-13 du Code du Travail : « Sauf dans les cas prévus à l'article L. 5424-1, dans lesquels l'employeur assure lui-même la charge et la gestion de l'allocation d'assurance, tout employeur assure contre le risque de privation d'emploi tout salarié, y compris les travailleurs salariés détachés à l'étranger ainsi que les travailleurs salariés français expatriés. L'adhésion au régime d'assurance ne peut être refusée. ».

²⁹⁷ Annexe IX au règlement général annexé à la convention du 6 mai 2011 relative à l'indemnisation du chômage.

condiciones de atribución, de determinación del importe y de duración así como de abono. Los períodos de actividad en el país donde presta servicios se toman en cuenta a la hora de valorar las condiciones de afiliaciones.

2- El régimen accesorio: el régimen de solidaridad por desempleo

El régimen de solidaridad es un dispositivo de asistencia en caso de desempleo que otorga una protección a los trabajadores desempleados que no pueden pretender al seguro por desempleo. Es el caso de aquellos trabajadores ya no tiene derecho a la ARE por haber transcurrido el período de indemnización y para los cuales se puede atribuir la prestación de solidaridad específica, también para los trabajadores que no tienen derecho a cobrar la ARE pero que se hallan en una situación que justifica la atribución de la prestación temporal de espera. Con respecto a la prestación de solidaridad específica (Allocation de Solidarité Spécifique), se atribuye a aquellos trabajadores desempleados que siguen sin empleo y que ya no pueden pretender a la prestación por desempleo por haber transcurrido el periodo de indemnización.²⁹⁸ También existe la prestación temporal de espera (Allocation Temporaire d'Attente)²⁹⁹. Permite a determinados nacionales de países extranjeros es decir, los extranjeros que solicitaron asilo, los que están bajo protección internacional y aquellos extranjeros que disponen de una autorización temporal de estancia, los apátridas y a personas en situación de espera de inserción, en concreto, los antiguos trabajadores expatriados, los antiguos detenidos de percibir un ingreso de subsistencia.

Como se observa, el sistema de protección contra el desempleo se articula sobre la combinación de dos regímenes que intervienen de forma sucesiva. En un primer tiempo, el sistema de seguro financiado por el régimen de seguro por desempleo y el dispositivo de solidaridad financiado por el Estado. Se agrega un tercer dispositivo que abarca las prestaciones abonadas en base a los ingresos como es el caso del Ingreso de Solidaridad Activa. Como lo nota el Tribunal de Cuentas en su informe de enero de 2013, “Este sistema de tres componentes puede conducir, no obstante, a rupturas de atención de los demandantes de empleo, la prestación de solidaridad específica (Allocation de Solidarité Spécifique – ASS) no siendo atribuida sistemáticamente luego de las prestación de por desempleo y la ayuda mediante el ingreso de solidaridad no siendo ni automática ni siempre posible”³⁰⁰.

²⁹⁸ Articles L5141-1, L5423-1 à L5423-6, R5423-1 à R5423-13, R5425-1 à R5425-8 du Code du Travail.

²⁹⁹ Articles L.5423-1 à L.5423-14 du Code du Travail. Instruction Pôle Emploi n°2010-87 du 28 mai 2010 (BOPE n°2010-40).

³⁰⁰ Cour des Comptes, « Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques », rapport thématique, la documentation française, janvier 2013, pág.62.

c.- La gestión financiera de la protección por desempleo

Al existir dos tipos de regímenes de protección por desempleo, la gestión está realizada por dos organismos distintos: la Unédic como organismo autónomo encargado de gestionar el seguro por desempleo (1) y el Fondo de Solidaridad, establecimiento público que gestiona el régimen de solidaridad para el desempleo (2).

1- El organismo gestor: la Unédic

Los miembros fundadores de la Unédic son las organizaciones nacionales que firmaron el Convenio de 31 de diciembre de 1958. Los miembros titulares son las organizaciones nacionales de empleadores y las organizaciones nacionales de trabajadores representativas en el ámbito interprofesional que firmaron el Convenio de 22 de marzo de 2001 relativo a las instituciones del seguro por desempleo³⁰¹. La Unión Nacional para el Empleo en la Industria y el Comercio (Union Nationale pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce) es una persona moral de derecho privado y convencional que gestiona el seguro por desempleo.

2- El organismo de gestión del régimen de asistencia: el Fondo de solidaridad³⁰²

Creado con la Ley n° 82-939 de 4 de noviembre de 1982³⁰³, el Fondo de Solidaridad es un establecimiento público nacional administrativo, con autonomía financiera y tutelado por el ministerio del trabajo, del ministerio de economía y del ministerio encargado del presupuesto. Gestiona las ayudas que forman parte del régimen de solidaridad contra el desempleo y que son: la prestación de solidaridad específica (ASS), la prestación equivalente de pensión (AER- Allocation Equivalent Retraite), la prima de vuelta a la actividad (Prime forfaitaire de reprise d'activité), la prestación del fondo de profesionalización y de solidaridad (Allocation du fonds de professionnalisation et de solidarité), la Ayuda a los desempleados titulares de la ASS que crean empresa (Aide aux Chômeurs Créateurs et Repreneurs d'Entreprises-ACCRES). La recaudación de las cotizaciones correspondientes al seguro por desempleo y de las contribuciones abonadas por los empleadores que corresponden al convenio de recolocación personalizado pertenece a la URSSAF³⁰⁴.

³⁰¹ <http://www.UNEDIC.org/sites/default/files/cnv01ins.pdf> - http://www.UNEDIC.org/sites/default/files/statutsmodifies_070212_1_3.pdf

³⁰² DARES, "Les allocataires du régime de solidarité en 2009 », Analyses, février 2011, n°16, pág.1.

³⁰³ Loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi. JORF du 5 novembre 1982.

³⁰⁴ Article L.5427-1 y L.1233-66 du Code du Travail.

El estudio de la concepción de las políticas de empleo en España y en Francia permitió en primer lugar, observar que cada arquitectura estatal funciona según dos lógicas de descentralización diferente lo que impacta evidentemente la implementación de las políticas de empleo en cada Estado con un papel muy distinto entre las unidades territoriales regionales respectivas. Sin embargo, aunque las Comunidades Autónomas dispongan de una competencia de ejecución de las políticas de empleo y las regiones francesas no ejerzan ninguna prerrogativa al respecto sino que son los servicios desconcentrados del Estado quienes velan al buen cumplimiento de las políticas de empleo, en ambos países, es el Estado central el órgano competente para intervenir en el mercado laboral a través del arsenal de herramientas destinadas a luchar contra el desempleo y para coordinar tanto las políticas activas como pasivas. Por consiguiente, si se desprende una simetría en la autoría de las políticas de empleo en España y en Francia, no es el caso con respecto a la implementación. En segundo lugar, el examen del contenido de las políticas de empleo en ambos países demuestra que no se diferencia las zonas transfronterizas del resto de los territorios pero si puntualmente se constata las dificultades particulares que existen como ha sido el caso en materia de formación profesional en Francia o en las preconizaciones estipuladas para la elaboración de las políticas de empleo en España que debe someterse al principio de adaptabilidad, para asegurar la libre circulación de los trabajadores y facilitar la movilidad geográfica, tanto en el ámbito estatal como en el europeo, de quienes desean trasladarse por razones de empleo. En tercer lugar, a pesar de los grandes rasgos comunes a las políticas de empleo diseñadas en España y en Francia, se desprende una complejidad propia al ámbito del empleo sujeto a variaciones permanentes, lo que dificulta la apropiación de dispositivos nacionales para los trabajadores móviles y más aún para los trabajadores transfronterizos cuarteados entre dos sistemas.

Tanto en Francia como en España, es el Estado el que compone, orchestra e interpreta las políticas de empleo activas y pasivas. Con respecto a la ejecución de dichas políticas, no son los mismos actores que intervienen. En efecto, existe una diferencia de protagonismo que fundamentalmente se explica por un esquema territorial y administrativa distinta.

Sección II.- El protagonismo asimétrico del empleo en España y en Francia

Como se ha señalado anteriormente, España y Francia se diferencian por la organización jurídico-administrativa existente en cada uno de aquellos territorios. El encuentro entre el Estado “desconcentralizado” francés y el Estado autonómico español se realiza en la frontera pirenaica dejando aparecer una clara asimetría o “disimetría irremediable”³⁰⁵ entre los protagonistas del empleo presentes en cada país. La confrontación entre ambos sistemas de empleo permite identificar una suerte de horizontalidad en el caso español (§1) y más bien una real verticalidad en la organización francesa (§2), lo que plantea la problemática de la equivalencia de los interlocutores a la hora de iniciar una cooperación de tipo transfronteriza o transnacional.

§1.- Los protagonistas del empleo en España: un sistema horizontal y unificado

Los protagonistas en el ámbito de las políticas de empleo en España figuran en el Sistema Nacional de Empleo (A). En concreto son el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos Autonómicos. Esta categoría debe ser completada por los actores de la Formación Profesional, ya que las medidas formativas ocupan un papel central en el arsenal de medidas de lucha contra el desempleo (B).

A.- El Sistema Nacional de Empleo Español³⁰⁶ (SNE)

Como lo destaca el legislador en la exposición de motivos de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, el Sistema Nacional de Empleo es el instrumento nuclear para asegurar la cooperación y la coordinación entre las administraciones centrales y autonómicas implicadas de modo que se logre la máxima efectividad movilizándolo y optimizando todos los recursos disponibles. Los protagonistas en el ámbito de las políticas de empleo en España figuran en el Sistema Nacional de Empleo (1). En concreto son el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos Autonómicos. Esta categoría debe ser completada por los actores de la Formación Profesional, ya que las medidas formativas ocupan un papel central en el arsenal de medidas de lucha contra el desempleo (2).

³⁰⁵ CASTEIGTS M., « *Enjeux et limites de la coopération transfrontalière* », Territoires 2020, DATAR, 2003, n°7 pp.75-84.

³⁰⁶ Artículos 5 a 9 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

1- Los actores institucionales del empleo: un sistema unificado

Mediante el Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre³⁰⁷, se desarrolla la regulación de los órganos (a) e instrumentos de coordinación (b), las funciones (c) y la evaluación del Sistema Nacional de Empleo. Por consiguiente, los órganos que integran el SNE son la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales ya existente en primer lugar, creada en el marco del artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico y del artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídica de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En segundo lugar, participa el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. Con respecto a los instrumentos de coordinación del SNE, son: el Programa Anual de trabajo del Sistema Nacional de Empleo, los Planes de Ejecución de la Estrategia Europea del Empleo y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE).

a.- Los órganos del Sistema Nacional de Empleo

Se identifican dos órganos que intervienen el SNE: la Conferencia Sectorial de Asuntos laborales y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.

En virtud del artículo 5.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales es con carácter general, un órgano de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado y miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas.” Es una respuesta institucional al modelo pluralista autonómico de organización territorial o la “constitucionalización territorial del Estado”. El segundo órgano que compone el SNE es el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales³⁰⁸. Es el órgano de participación institucional en materia de política de empleo. Está conformado por un representante de cada Comunidad Autónoma y por igual número de miembros de la Administración General del Estado, de las organizaciones empresariales y organizaciones sindicales más representativas.

³⁰⁷ Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, en materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo. BOE nº20 de 23 de enero de 2008.

³⁰⁸ Artículo 8 a 16 del Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre y artículo 7 b) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre.

b.- Los instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo

Antes de la reforma operada por el Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, el artículo 7.2 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre disponía que la coordinación del Sistema Nacional de Empleo se realizaba a través de los instrumentos siguientes: los Planes de ejecución de la Estrategia Europea de Empleo, el Programa Anual de Trabajo, el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, regulados por el Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, en materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo. El Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, introdujo pues modificaciones importantes con respecto a los instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo. En virtud del artículo 7 bis de la Ley de Empleo, los instrumentos de coordinación son: la Estrategia Española de Empleo tal y como se ha descrito anteriormente, el Plan Anual de Política de Empleo tales y como se han descrito en los desarrollos anteriores y el Sistema de Información de los Servicios Públicos.

c.- Las funciones del Sistema Nacional de Empleo

El Sistema Nacional de Empleo como conjunto de estructuras, medidas y acciones, según lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley de Empleo tiene por misión la promoción y el desarrollo de la política de empleo. No está dotado de personalidad jurídica, ni de autonomía organizativa como puede ser el caso de los Servicios Públicos de Empleo Estatal y Autonómicos. Por tanto, con respecto a las funciones atribuidas al SNE a través del artículo 9 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, se debe entender las que ejercen la Conferencia Sectorial de Empleo y de Asuntos Laborales y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. El SNE es en realidad un conjunto coordinado de servicios centrales y autonómicos en el que se integran todas las funciones pero distribuidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

2- Los Servicios Públicos del Empleo³⁰⁹

El Servicio Público de Empleo encarna la intervención del Estado en el empleo. El modelo de Servicios Públicos de Empleo español se basa en la descentralización funcional y se articula en torno a una estructura central (a) y una estructura periférica (b).

a.- El Servicio Público de Empleo Estatal

Antiguamente conocido como el Instituto Nacional de Empleo (INEM)³¹⁰, El Servicio Público de Empleo Estatal³¹¹ (SEPE) es el organismo autónomo de la Administración General del Estado al que se encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de política de empleo; y ello, de conformidad con el artículo 2 el convenio nº88 de la OIT³¹², el Servicio de empleo es “un sistema nacional de oficinas de empleo, sujeto al control de una autoridad nacional”.

1.- Un organismo autónomo³¹³...

Desde su creación y con el fin de reunir todas las competencias en las manos de una sola institución, se otorga al INEM-SEPE la condición de organismo autónomo de la Administración General del Estado. Entrando el ámbito de aplicación de Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, el INEM, hoy SEPE, es un organismos público creado bajo la dependencia o vinculación de la Administración General del Estado, para la realización de cualquiera de las actividades

³⁰⁹ Artículos 10 a 19 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

³¹⁰ Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo. BOE nº276 de 18 de noviembre de 1978: Exposición de Motivos “La responsabilidad del Estado (...) se hace presente en la creación de un Organismo específico que no disecione el empleo, la formación profesional y la cobertura por desempleo en facetas de actuaciones distintas y haga operativas y congruentes las medidas de política integral de empleo (...) La creación del Instituto Nacional de Empleo supone un paso muy importante en la búsqueda de esa unidad y eficacia para lo cual se le da el carácter de Organismo Autónomo con amplias funciones de asistencia a trabajadores y empresas con un extenso cometido, igualmente, en materia de formación y conversión profesional”. Artículo quinto: “Se crea el Instituto Nacional de Empleo con el carácter de Organismo autónomo administrativo, dotado de la personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y adscrito al Ministerio de Trabajo. Se integran en el INEM, el Servicio de Empleo y Acción formativa, Promoción Profesional Obrera y la Obra de Formación Profesional de la Administración Institucional de Servicios Socio-Profesionales.” Artículos 39 Uno y 43 La Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo. (BOE nº250, de 17 de octubre de 1980): el INEM organizará la colocación de los trabajadores como un servicio nacional y gratuito. Será el órgano gestor de la política de empleo. Sus funciones giran en torno a tres ejes: organizar los servicios de empleo, ayudar a los trabajadores a encontrar un empleo, gestionar (declarar el reconocimiento, suspender, reanudar o extinguir) y controlar las prestaciones por desempleo. Dichos preceptos han sido desarrollados por el Real Decreto 1325/1981, de 19 de junio, sobre transferencias de las funciones y servicios derivados de las prestaciones por desempleo (BOE nº162 de 6 de julio de 1981).

³¹¹ Disposición Adicional Primera de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo modifica la identificación del Servicios Público de Empleo Estatal. “El Instituto Nacional de Empleo pasa a denominarse Servicio Público de Empleo Estatal, conservando el régimen jurídico, económico, presupuestario, patrimonial y de personal, así como la misma personalidad jurídica y naturaleza de organismo autónomo de la Administración General del Estado, con las peculiaridades previstas en esta ley. En consecuencia con lo anterior, todas las referencias que en la legislación vigente se efectúan al Instituto Nacional de Empleo o a sus funciones y unidades deben entenderse realizadas al Servicio Público de Empleo Estatal.”

³¹² Convenio nº88 relativo a la organización del servicio del empleo (adoptado en San Francisco, 31ª reunión CIT de 9 de junio de 1948 y entrada en vigor el 10 de agosto de 1950).

³¹³ Artículos 41 a 52 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. BOE nº90 de 15 de abril de 1997.

previstas en el apartado 3 del artículo 2, cuyas características justifiquen su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional.

2.- Ejerciendo misiones de ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de política de empleo

El Servicio Público de Empleo Estatal pertenece a lo que se denominaba tradicionalmente “la Administración Institucional del Estado” que la Ley 6/1997, de 14 de abril identificó como “Organismos Públicos”, que agrupa todas las Entidades de Derecho público dependientes o vinculadas a la Administración General del Estado, es decir los organismos autónomos y las Entidades Públicas Empresariales. La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo esboza las grandes funciones que ejerce el SEPE. Es el Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto que viene fijar tanto la estructura orgánica del SEPE como sus competencias.

3.- Estructura organizativa

El artículo 12 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre dispone que el Servicio Público de Empleo Estatal se organiza a través de una estructura central y de una estructura periférica para el buen cumplimiento de sus funciones. Añade que los interlocutores sociales más representativos participarán de forma tripartita y paritaria en sus órganos correspondientes. Especifica que la estructura central está conformada por un Consejo General y una Comisión ejecutiva. Es el Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto y la Orden TIN 2189/2009, de 31 de julio³¹⁴ que regulan tanto la constitución de los órganos que conforman el SEPE como sus respectivas funciones.

Con respecto a la estructura central, el artículo 3 del Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto enuncia los órganos rectores de la estructura central del Servicio Público de Empleo Estatal y la Orden TIN 2189/2009, de 31 de julio, establece el Reglamento de funcionamiento de aquellos órganos. El primer órgano es el *Consejo General*. Está conformado³¹⁵ por el Secretario de Empleo como Presidente, el Director del SEPE como Vicepresidente, ocho representantes de la Administración Pública están incluidos el Presidente y el Vicepresidente, ocho representantes de las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal, y ocho representantes de las organizaciones empresariales más representativas a nivel estatal³¹⁶. Las misiones que incumben al Consejo General del SEPE son entre otras: informar la

³¹⁴ Orden TIN/2189/2009, de 31 de julio, por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo General, de la Comisión Ejecutiva Central y las Comisiones Ejecutivas Territoriales del Servicio Públicos de Empleo Estatal. BOE nº192 de 10 de agosto de 2009.

³¹⁵ Artículo 4 del Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto y artículo 3 de la Orden TIN 2189/2009, de 31 de julio.

participación del Servicio Público de Empleo Estatal en el Programa Anual de Trabajo del Sistema Nacional de Empleo; proponer mecanismos para la coordinación y cooperación del Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas en el marco del Sistema Nacional de Empleo, especialmente lo referido a la coordinación entre las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, efectuar el seguimiento de los informes, propuestas y recomendaciones del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo en relación con el Servicio Público de Empleo Estatal; proponer la realización de investigaciones, estudios y análisis sobre la situación del mercado de trabajo, así como medidas para la modernización y mejora del Servicio Público de Empleo Estatal y cualesquiera otras competencias que legal o reglamentariamente se le atribuyan. Por otra parte, de conformidad con el artículo 12 de la Orden TIN 2189/2009, *la Comisión Ejecutiva Central* es un órgano rector y de participación de la Administración General del Estado y de los Interlocutores Sociales. La Comisión Ejecutiva Central está encargada de supervisar y controlar la aplicación de los acuerdos adoptados por el Consejo General. Se debe resaltar que dicho órgano ha suscitado críticas por parte de la doctrina que aboga por su supresión al poder ejercer aquellas funciones el Consejo General³¹⁷. De conformidad con el artículo 6 del Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto, *la Dirección General*, es un órgano unipersonal que asume las competencias de planificación, dirección, control e inspección de las actividades del SEPE para el cumplimiento de sus fines. Se articula en torno a siete subdirecciones, entre las que cabe mencionar: *La subdirección General de Políticas Activas de Empleo*³¹⁸, paralelamente a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas³¹⁹, tiene como función principal la elaboración de propuestas normativas y de desarrollo en materia de promoción de empleo, intermediación laboral y formación para el empleo, así como su evaluación y actualización y la propuesta de objetivos, estrategias y metodología de actuaciones en colaboración con las comunidades autónomas e interlocutores sociales. En el ámbito de la promoción de empleo, se encarga también de efectuar la gestión y seguimiento de los programas de políticas activas en materia de empleo, intermediación laboral y formación para el empleo que le correspondan normativamente, así como objetivos y

³¹⁷ ROMERO PARDO P. y SALAS PORRAS M^a, “Artículo 12: Organización”, en TRIGUERO MARTINEZ L.A (Coord.), MONEREO PEREZ J.L, MORENO VIDA M^a-N., FERNANDEZ AVILES J.A (Directores), “*El Derecho del empleo. El estatuto jurídico del empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo actualizado con la reforma laboral*”, COMARES, Granada, 2011, pág.313: “Resultaría más eficiente eliminar uno de ellos, (...) en lugar de utilizar la costosa y habitual técnica de superponer órganos administrativos. (...) no tienen entidad suficiente como para exigir esta duplicidad organizativa”.

³¹⁸ Artículo 13 del Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto.

³¹⁹ En el contexto de traspaso de competencias en materia de políticas activas de empleo, es importante recordar que mediante Sentencia nº195/1996, de 28 de noviembre de 1996, el Tribunal Constitucional considera que la “colocación, fomento del empleo, formación profesional ocupacional son «estadios previos» al contrato de trabajo o a la relación laboral, que deben o pueden preceder a ésta, cuya constitución, en todo caso, favorecen. Las Leyes laborales regulan estos estadios previos (por ejemplo, arts. 12.5, 16.1, 2 y 3 y 17.3 E.T.), que, desde el punto de vista constitucional, han de encuadrarse en la norma de competencia del art. 149.1.7 C.E.: «Legislación laboral.»

actuaciones conjuntas con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; programar y justificar las actuaciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, en materia de empleo y formación; igualmente, elabora y propone el Plan de Actividades y presupuesto anual de la Red EURES-España, en coordinación con los Servicios Públicos de Empleo autonómicos. En el ámbito de la formación, entre otras misiones, elabora y propone las normas e informes sobre el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, en colaboración, en su caso, con otros Departamentos ministeriales afectados; elabora y actualiza los Certificados de Profesionalidad y organiza la coordinación que corresponda en relación con la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. Y la *subdirección General de Prestaciones por Desempleo*³²⁰ es una de las Subdirecciones más importante de la estructura del SEPE puesto que está a cargo de la protección por desempleo en su conjunto, es decir que debe elaborar propuestas normativas y de desarrollo de la protección por desempleo; desarrollar las funciones como organismo de enlace del Servicio Público de Empleo Estatal para la aplicación de los reglamentos comunitarios de Seguridad Social en materia de protección por desempleo.

Con respecto a la estructura periférica, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre no desarrolla la organización de la estructura periférica del Servicio Público de Empleo Estatal. Por ello, se debe referirse al Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto, y más particularmente a su artículo 14 que establece que la estructura orgánica básica periférica del SEPE se clasifica en órganos de gestión territorial y órganos de participación institucional. Por otra parte, su disposición adicional Tercera establece que se mantienen en funcionamiento las Comisiones ejecutivas provinciales y las Comisiones de Seguimiento de la contratación laboral.

Con respecto a los órganos de gestión territorial, se encuentran, en primer lugar, los *coordinadores territoriales*³²¹. El Coordinador Territorial, designado por el Director General entre los directores provinciales del Servicio Público de Empleo Estatal en cada comunidad autónoma pluriprovincial, es responsable, en su caso, de coordinar la actuación de los directores provinciales de la respectiva comunidad autónoma y de representar al Servicio Público de Empleo Estatal ante la Administración de la comunidad autónoma correspondiente y previa delegación del Director General, le representa en los órganos y con las funciones que se le atribuyan. En el caso de los directores provinciales en comunidades autónomas

³²⁰ Artículo 12 del Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto.

³²¹ Artículo 15 del Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto.

uniprovinciales serán los Coordinadores Territoriales. En segundo lugar, como órgano de gestión territorial se encuentran las *Direcciones provinciales*³²². Resultado de la descentralización funcional, El Director Provincial asume la responsabilidad del buen cumplimiento de los fines del Servicio Público de Empleo Estatal en su ámbito en coordinación con el correspondiente Director de área o Jefe de Dependencia de Trabajo y Asuntos Sociales, y con su respectivo Coordinador Territorial, sin perjuicio de su dependencia funcional del Director General. En tercer lugar, las Oficinas de Empleo y/o Prestaciones³²³ se configuran como órgano de proximidad y de gestión territorial, bajo la dirección y dependencia del Director Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal.

En cuanto a los órganos de participación institucional, primero, las *Comisiones Ejecutivas Territoriales*³²⁴, de ámbito autonómico, son órganos territoriales de participación institucional en el Servicio Público de Empleo Estatal. Con sede en la capital de cada Comunidad Autónoma, la Comisión Ejecutiva Territorial está integrada por seis vocales del Servicio Público de Empleo Estatal, uno de los cuales será el Coordinador Territorial que actuará como Presidente y los restantes serán designados por el titular de la Dirección General del Organismo; seis vocales designados por las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal, y a nivel de comunidad autónoma, si en dicho ámbito territorial las hubiera, designadas por el órgano competente del sindicato correspondiente. Las Comisiones Ejecutivas Territoriales desempeñan las misiones de conocer los acuerdos del Consejo General y de la Comisión Ejecutiva Central, velar por el cumplimiento de dichos acuerdos a nivel autonómico, provincial e insular, proponer al Consejo General y Comisión Ejecutiva Central las medidas necesarias en orden al mejor cumplimiento de sus fines, y cuantas otras funciones se les atribuyan. Segundo, las *Comisiones Ejecutivas Provinciales*³²⁵, verdaderas resurgencias del antiguo Servicio Público de Empleo Estatal, el INEM, son órganos de participación institucional, a nivel territorial. La disposición adicional tercera del Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto dispone que la presidencia de dichos órganos, corresponde a las comunidades autónomas conforme a los respectivos reales decretos de trasferencias de las competencias en materia de trabajo, empleo y formación, mantendrán el régimen de funcionamiento y participación establecidos. Las Comisiones Ejecutivas Provinciales se encargan de conocer de los acuerdos del consejo general y de la comisión ejecutiva; velar por

³²² Artículo 16 del Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto.

³²³ Artículo 16 del Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto

³²⁴ Artículo 18 del Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto y artículos 19 a 23 de la Orden TIN 2189/2009, de 31 de julio.

³²⁵ Artículo 8 del Real Decreto 1458/1986, de 6 de junio, por el que se determina la estructura orgánica del Instituto Nacional de Empleo. BOE nº169 de 16 de julio de 1986.

el cumplimiento de dichos acuerdos a nivel provincial o insular, y proponer a dichos consejo general y comisión ejecutiva las medidas necesarias en orden al mejor cumplimiento de sus fines. Tercero, las *Comisiones de seguimiento de la contratación laboral*³²⁶ se crearon en el seno de las Comisiones Ejecutivas Provinciales o Insulares del Instituto Nacional de Empleo, como órganos de participación institucional de dicho Instituto. Tienen la misma composición y régimen de funcionamiento que la Comisión Ejecutiva Provincial o Insular del Instituto Nacional de Empleo y estaba presidida por el Director provincial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o persona en quien delegue antes de la entrada en vigor de la disposición adicional tercera del Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto. Los miembros de las Organizaciones empresariales y sindicales más representativas son designados por las Organizaciones respectivas y entre los miembros de la Administración figurará, en todo caso, un representante de la Dirección provincial del Instituto Nacional de Empleo (Servicio Público de Empleo Estatal hoy) y otro de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social. Cuarto, la participación de los interlocutores sociales en el Servicio Público de Empleo se enmarca en el principio planteado por el artículo 129.1 de la Constitución Española y que dispone que “La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.”. Es a partir de este precepto que la Ley 56/2003, de 16 de diciembre introdujo la presencia de los interlocutores sociales primero en el Sistema Nacional de Empleo a través del artículo 7, en los Servicios públicos Estatal y Autonómicos, con los artículos 12 y 18. La intervención pública en el mercado del trabajo es colectiva abarcando pues el Estado, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales³²⁷. No obstante, la participación de los interlocutores sociales es muy débil al no formar parte de los “órganos nucleares”³²⁸ del Servicio Público de Empleo Estatal.

4.- Competencias

El Servicio Público de Empleo Estatal es un organismo autónomo con personalidad jurídica, sometido al derecho administrativo que ejerce competencias que están enumeradas en el artículo 13 de la Ley de Empleo, competencias que también están detalladas en el

³²⁶ Real Decreto 355/1991, de 15 de marzo, por el que se regulan las Comisiones de Seguimiento de la Contratación en el seno de las Comisiones Ejecutivas Provinciales o Insulares del Instituto Nacional de Empleo. BOE nº69 de 21 de marzo de 1991.

³²⁷ VALDES DAL-RE F., Servicios Públicos de Empleo, crisis económica y paro, RL, Tomo III (1993), pp.174-188.

³²⁸ SERRANO FALCON, C., “Capítulo V, concepto y régimen jurídico, composición organizativa y competencias del Servicio Público de Empleo Estatal”, in en TRIGUERO MARTINEZ L.A (Coord.), MONEREO PEREZ J.L, MORENO VIDA Mª-N., FERNANDEZ AVILES J.A (Directores), “El Derecho del empleo. El estatuto jurídico del empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo actualizado con la reforma laboral”, COMARES, Granada, 2011, pág.103.

artículo 2 del Real Decreto 1383/2008. La intervención del SEPE se articula en torno a tres ejes: primero, elaborar propuestas normativas de ámbito estatal en materia de empleo, formación para el empleo y protección por desempleo; planificar e impulsar propuestas de políticas de empleo centradas en las necesidades de las personas y de las empresas (orientación profesional mediante itinerarios individuales y personalizados, formación para el empleo, programas de fomento del empleo, etc.); gestionar las prestaciones por desempleo, haciendo efectivo el derecho de las personas desempleadas a protección³²⁹. Tomando en cuenta las modificaciones aportadas por el Real Decreto Ley 3/2011, de 18 de febrero, las competencias desarrolladas por el SEPE son entre otras: *La elaboración y la elevación al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales las propuestas normativas de ámbito estatal en materia de empleo que procedan*. El SEPE es competente para elaborar proyectos normativos a nivel estatal en materia de empleo. Significa que el Estado es competente para concebir la ley en materia de empleo y que las Comunidades Autónomas para ejecutarla, en virtud del artículo 149.7 de la Constitución Española. Precisamente, es la Subdirección General de Políticas Activas que se encarga de confeccionar propuestas normativas y de desarrollo en materia de promoción de empleo, intermediación laboral y formación para el empleo tal y como lo establece el artículo 13.1 del Real Decreto 1383/2008. Con respecto a los proyectos relativos a la protección por desempleo, es la Subdirección General de Prestaciones por Desempleo que preparará proyectos normativos sobre protección por desempleo.

El SEPE se encarga también de *la elaboración del proyecto de la Estrategia Española de Empleo y del Plan Anual de Política de Empleo en colaboración con las Comunidades Autónoma*. El Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero introdujo instrumentos de coordinación como la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Empleo en colaboración con las Comunidades Autónomas, sustituyéndose al Plan Nacional de Acción para el Empleo y el Programa Anual de Trabajo del Sistema Nacional de Empleo³³⁰. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1 del Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto, la Subdirección General de Políticas Activas de Empleo está encargada de la elaboración de aquellos documentos en colaboración con las Comunidades Autónomas. Por tanto, el procedimiento metodológico de elaboración y aprobación de la Estrategia Española de Empleo³³¹ se inicia con la elaboración de un proyecto por el Servicio Público de Empleo a

³²⁹ *Ídem*.

³³⁰ Artículo 23 y 25 del Real Decreto 1722/2002, de 21 de diciembre.

³³¹ Artículo 4 bis de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre; 1.4 Marco procedimental de la Estrategia Española de empleo 2014-2020, Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. BOE nº279 de 19 de noviembre de 2011.

través de la Subdirección de Políticas Activas de Empleo y con la participación de las Comunidades Autónomas. En efecto, como lo indica el Real Decreto 542/2011, de 31 de octubre³³², la Estrategia Española de Empleo es de carácter plurianual y de ámbito estatal, y constituye el marco que permite fijar objetivos económicos y de ejecución, así como las medidas de políticas activas de empleo que desde el Sistema Nacional de Empleo se propongan llevar a cabo y se concretarán en el Plan Anual de Política de Empleo. En segundo lugar, está sometida a informe de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, de los interlocutores sociales, del Consejo de Fomento de la Economía Social y de las organizaciones más representativas de los trabajadores autónomos. Las acciones contempladas por la Estrategia Española del Empleo se implementan anualmente a través del Plan Anual de Política de Empleo. Como lo establece el artículo 4 ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, concreta en cada ejercicio los objetivos de la Estrategia Española del Empleo a alcanzar en todo el Estado y las distintas Comunidades Autónomas, así como los indicadores que se utilizarán para conocer el grado de cumplimiento de los mismos. Es el instrumento de evaluación de las acciones y medidas de políticas activas de empleo desarrolladas por el Servicios Público de Empleo Estatal y las Comunidades Autónomas. Con respecto al Plan Anual de Política de Empleo 2014³³³, se configura como uno de los instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo además de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo³³⁴. El PAPE 2014 se inscribe en la dinámica reformadora instaurada por, en primer lugar, el Plan Nacional de Reforma de 2014 que contempla entre otras medidas prioritarias de la lucha contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis tales y como medidas de fomento de la contratación laboral y a través de la Estrategia Española de Activación para el Empleo, que en segundo lugar, constituye el nuevo marco plurianual de coordinación de las políticas de activación para el empleo; y en tercer lugar, por el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil que se desarrolla a través del Sistema Nacional de Garantía Juvenil creado por el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio.

El SEPE es competente para gestionar y controlar *la gestión y el control de las prestaciones por desempleo, sin perjuicio del cometido de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las*

³³² Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. BOE nº279 de 19 de noviembre de 2011.

³³³ Resolución de 16 de septiembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de septiembre de 2014, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2014, según lo establecido en el artículo 4 ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. BOE nº232 de 24 de septiembre de 2014.

³³⁴ Artículo 4 ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo modificada por el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio.

normas legales y reglamentarias sobre obtención y disfrute de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social que el artículo 3 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, atribuye a los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y del Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social. A los efectos de garantizar la coordinación entre políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo, la gestión de esta prestación se desarrolla mediante sistemas de cooperación con los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas. El Servicio Público de Empleo Estatal debe colaborar con las Comunidades Autónomas que hayan asumido el traspaso de las competencias. Como lo señala el artículo 149.7ª de la Constitución Española, el Estado tiene competencia exclusiva en materia Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. Una ilustración es el artículo 226 de la Ley General de la Seguridad Social³³⁵ que dispone que corresponde al SEPE gestionar las funciones y servicios derivados de las prestaciones de protección por desempleo y declarar el reconocimiento, suspensión, extinción y reanudación de las prestaciones, sin perjuicio de las atribuciones reconocidas a los órganos competentes de la Administración laboral en materia de sanciones. Esta función ha sido añadida por el Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero para poner de relieve la necesaria cooperación entre Servicio Públicos de Empleo Estatal y Servicios Públicos de Empleo Autonómicos para asegurar la gestión de las prestaciones por desempleo y la coordinación de las políticas activas de empleo con las prestaciones por desempleo. En este sentido, la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 pretende ser “el referente común a las iniciativas de empleabilidad contribuyendo a una mayor cooperación entre los distintos niveles administrativos y territoriales. Además, “mejorar la relación entre políticas activas y de protección frente al desempleo es uno de los fines que persigue la reforma de las políticas activas de empleo. Esta mayor relación entre políticas activas y políticas pasivas precisa una relación ágil y fluida entre los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal.”³³⁶ De conformidad con el artículo 12 del Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto, dicha función le corresponde a la Subdirección General de Prestaciones por Desempleo.

³³⁵ Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. BOE nº154 de 29 de junio de 1994.

³³⁶ Apartado 4.11 de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre.

El SEPE *coordina e impulsa acciones de movilidad en el ámbito estatal y europeo, así como ostentar la representación del Estado español en la red EURES*. Añadida por el Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, esta función se inscribe en uno de los objetivos de la política de empleo que consiste a asegurar la libre circulación de los trabajadores y facilitar la movilidad geográfica tanto a nivel estatal como a nivel europeo³³⁷. Facilitar la movilidad geográfica se traduce por acciones coordinadas a nivel estatal por el SEPE y a nivel europeo en colaboración con la red EURES. En este contexto, la Estrategia Española de Empleo determina como ámbito de la política de empleo española, el fomento de la movilidad³³⁸. Por ello, se contempla mejorar la eficacia de la red EURES mediante intercambio de información sobre ofertas y demandas de empleo en el mercado de trabajo europeo, estructurar las prestaciones de servicios EURES en “paquetes de movilidad”, con información y asesoramiento previa a la salida del país de origen y tras la llegada al país de destino, constituir un Grupo de trabajo EURES-Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo para definir la integración de la oferta de empleo y servicios ofrecidos por los consejeros/as en el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. Cabe subrayar que la función establecida en el artículo 13.k) de la Ley de Empleo específica que el SEPE está encargado de representar el Estado español en la Red EURES, dejando la gestión de la Red a los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos. La acción “Tú primer trabajo EURES”³³⁹ traduce la implementación de dicha función. La finalidad es doble: primero, se trata de proporcionar apoyo para la financiación a jóvenes que desean trabajar en otro Estado miembro de la Unión Europea, así como apoyar a las empresas, particularmente PYMES, que contraten a estos jóvenes trabajadores europeos ofreciéndoles un programa de integración; por otra parte, impulsa la movilidad laboral juvenil dentro de la Unión Europea reduciendo los obstáculos para trasladarse y contratar en otro Estado miembro y facilita las transiciones en el mercado laboral. En definitiva, tiene por objeto contribuir a la consecución del objetivo de empleo de Europa 2020 consistente en que en el año 2020 el 75 por ciento de la población de la Unión Europea entre 20-64 años tenga un empleo. En concreto, son ayudas para apoyar la movilidad laboral de los jóvenes a través de procesos de selección de ofertas de empleo gestionadas por la Red de Servicios Públicos de Empleo Europeos (Red EURES). Dichas ayudas van dirigidas a jóvenes trabajadores y a pequeñas y medianas empresas para facilitar

³³⁷ Artículo 2 f) de Ley 56/2003, de 16 de diciembre.

³³⁸ Apartado 5.9 de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre.

³³⁹ Real Decreto 1674/2012, de 14 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la financiación de la acción “Tu primer trabajo EURES”. BOE nº301 de 15 de diciembre de 2012.

su inserción laboral en países de la Unión Europea cuando la contratación suponga un cambio de país de residencia.

En resumidas cuentas, la organización del Servicio Público de Empleo Estatal refleja en primer lugar el papel central que juega el Estado. En segundo lugar, la organización del SEPE se articula a nivel central en torno al Consejo General y la Comisión Ejecutiva, con una representación territorial implantada a través de un proceso de descentralización funcional. Importa subrayar que entre las numerosas competencias ejercidas por el SEPE figura en primera línea la elaboración y la elevación al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de las propuestas normativas en materia de empleo, es también competente para gestionar el apoyo financiero inherente al Fondo Social Europeo, y la coordinación de acciones de movilidad geográfica a nivel estatal y europeo puesto que ostenta la representación del Estado en la red EURES. Tanto la configuración como las competencias del SEPE demuestran la omnipresencia y una cierta omnipotencia del nivel central en el ámbito del empleo, dejando un margen de maniobra limitado a los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos.

b.- Los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos

El Sistema Nacional de Empleo está integrado, como ya se ha analizado, por el Servicio Público de Empleo Estatal y por los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos. Es el corolario de la “reordenación de competencias y servicios que resulten del proceso autonómico que reestructura la Administración del Estado observando los principios constitucionales de eficacia, desconcentración, coordinación y economía del gasto público”³⁴⁰.

1.- Concepto y naturaleza jurídica (Artículo 17.1 de la Ley de Empleo)

El Servicio Público de Empleo Autonómico se define como el órgano o la entidad de una Comunidad Autónoma a la que se encomiende, en su ámbito territorial, el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral, según lo establecido en el artículo 20 y siguiente de la Ley de Empleo, y de las políticas activas de empleo, a las que se refieren los artículo 23 y siguientes de la misma disposición. Por tanto, la Ley de Empleo plantea el principio de la creación de un Servicio Público de Empleo en cada Comunidad Autónoma como expresión de la descentralización administrativa, y cuyo ámbito de actuación se limita a la gestión de la intermediación laboral y de las políticas de empleo. Si bien es

³⁴⁰ Artículo veintidós de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Proceso Autonómico. BOE nº247 de 15 de octubre de 1983.

cierto que dicho precepto no alude al vínculo ineluctable entre el necesario traspaso de competencia y la génesis de un Servicio Público de Empleo Autónomo, es la Constitución Española que primero, como se ha comentado anteriormente, que fija como competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, cuya ejecución pertenece a las Comunidades Autónomas. El primer traspaso de funciones y servicios en materia del trabajo, del empleo y de la formación³⁴¹ se ha realizado en Cataluña en 1997³⁴². Dicho proceso se acabó con el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal³⁴³.

2.-Competencias (Artículo 17.2 a 17.4 de la Ley de Empleo)

Debido al elemento de territorialidad que existe en la organización los Servicios Públicos de Empleo Autónomos, existen dos fuentes legislativas de competencias: la legislación estatal aplicable al conjunto de los Servicios Públicos de Empleo Autónomos y la legislación autonómica respectiva. Debido a que esta investigación se circunscriba al ámbito territorial y competencial de la Comunidad Autónoma de Euskadi, no se hará referencia a las demás Comunidades Autónomas.

Las competencias en la legislación nacional: Las Comunidades Autónomas son competentes en materia de ejecución de la legislación laboral y como traducción de ello, la Ley de Empleo dispone que los Servicios Públicos de Empleo Autónomos tendrán como funciones las de diseñar y establecer, en el marco de sus competencias, las medidas necesarias para primero determinar las actuaciones de las entidades que colaboren con ellos en la ejecución; segundo, desarrollar las políticas activas de empleo y tercero, gestionar la intermediación laboral. También los Servicios Públicos de Empleo Autónomos participan a la elaboración de la Estrategia Española de Empleo y del Plan Anual de Política de Empleo, y pueden elaborar sus propios Planes de Política de Empleo en base a los objetivos fijados en el Plan Anual de

³⁴¹ En un sentido crítico, SERRANO FALCON C., “Aunque desde un punto de vista teórico, no hay motivo para rechazar esa opción de descentralización territorial de las políticas de empleo, lo cierto es que el proceso de traspaso a las Comunidades Autónomas de la gestión en materia de empleo fue una decisión política, pero en ningún momento se contó con la estructura normativa y organizativo para realizar tan importante cambio. Esto ha hecho que no exista un modelo de gestión autonómico por más que la Ley de Empleo se haya empeñado en crearlo años después.”, in TRIGUERO MARTINEZ L.A (Coord.), MONEREO PERES J.L, MORENO VIDA M^a-N., FERNANDEZ AVILES J.A (Directores), El Derecho del empleo. El estatuto jurídico del empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo actualizado con la reforma laboral”, COMARES, Granada, 2011, pág.428-429.

³⁴² Real Decreto 1050/1997, de 27 de junio, sobre traspaso a la Generalidad de Cataluña de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación. BOE n°180, de 29 de julio de 1997.

³⁴³ Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza El Servicio Público de Empleo Estatal. BOE n°277 de 16 de noviembre de 2010.

Política de Empleo y de conformidad con las orientaciones determinadas por la Estrategia Española de Empleo.

Las competencias en la legislación autonómica: Si bien es cierto que la Ley de Empleo fija los ejes competenciales generales de los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos, hay que referirse a las normas de traspaso de competencias para poder identificar con precisión qué tipo de competencias ejercen dichas instituciones.

3.-Estructura organizativa

La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, mediante el artículo 18, establece que los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos se dotarán de los órganos de dirección y estructura para poder atender a los ciudadanos. Dicha ley vela que la participación de los interlocutores sociales sea efectiva al imponer la obligación a cada autonomía de contar con la intervención de forma tripartita y paritaria de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en los órganos de representación de carácter consultivo.

3.- Los otros organismos vinculados al Servicio Público de Empleo

El Servicio Público de Empleo incluye también las entidades colaboradoras (a), las agencias de colocación (b) y los servicios para los trabajadores que se hallan en el exterior (c).

a.- Las entidades colaboradoras

La intermediación en el mercado de trabajo se ejerce también a través de las entidades que colaboran con los servicios públicos de empleo. Esta categoría de agente intermediador descansa en una definición tan amplia que se puede considerar como el cajón de sastre de todas las entidades que intervienen en el ámbito de la colocación en el mercado de trabajo. En efecto, el artículo 22.1 de la Ley de Empleo considera que son entidades que prestarán el servicio de intermediación laboral conformándose a los principios de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y no discriminación, con plena transparencia en su funcionamiento. Y por otra parte, carece de un régimen jurídico preciso. El artículo 8.3 de la Ley de Empleo contempla la posibilidad por los Servicios Públicos de Empleo celebrar convenios de colaboración con dichas entidades, relación basada en criterios de eficacia, especialización y calidad. La disposición transitoria primera de la Ley de Empleo disponiendo que mientras no se desarrolle reglamentariamente el régimen de colaboración, se regirán por

el existente. Por tanto, es un Objeto Jurídico Difícilmente Identificable, más aun sabiendo que las Comunidades Autónomas pueden definir un régimen jurídico aplicable a las entidades colaboradoras.

b- Las agencias de colocación

La Ley 35/2010 que actualizó la definición de la intermediación laboral introdujo el artículo 21 bis que define las agencias de colocación como “entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que realicen actividades de intermediación laboral de acuerdo con lo establecido en el artículo 20, bien como colaboradores de los Servicios Públicos de Empleo, bien de forma autónoma pero coordinadas con los mismos (...). Las empresas de recolocación son agencias de colocación especializadas”. Por tanto, la Ley de Empleo distingue tres tipos de agencias de colocación: la agencia de colocación colaboradora de los Servicios Públicos de Empleo, la agencia de colocación autónoma de los Servicios Públicos de Empleo y las empresas de recolocación. La noción de agencia de colocación viene definida en el artículo 2 del Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre³⁴⁴, como “aquellas entidades públicas o privadas, con o sin ánimo de lucro, que, en coordinación y, en su caso, colaboración con el servicio público de empleo correspondiente, realicen actividades de intermediación laboral que tengan como finalidad proporcionar a las personas trabajadoras un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores las personas trabajadoras más apropiadas a sus requerimientos y necesidades.”

c- Los Servicios para los trabajadores en el exterior

El artículo 21 c) de la Ley de Empleo incorpora a la categoría de los agentes de la intermediación, “aquellos otros servicios que reglamentariamente se determinen para los trabajadores en el exterior”. Aunque no se publicó ningún desarrollo reglamentario al respecto, la noción de trabajadores en el exterior puede incluir tanto los trabajadores que residen en España y que quieren trabajar en el exterior como los nacionales españoles emigrantes retornados. Para los trabajadores que quieren encontrar un puesto de trabajo en el extranjero, los servicios a los que se refiere la Ley pueden ser los proporcionados por la red EURES, (Red EURES - Red de cooperación entre la Comisión Europea y los servicios

³⁴⁴ Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación. BOE nº318 de 31 de Diciembre de 2010.

públicos de empleo europeos de los Estados miembros del EEE (los países de la UE, Noruega, Islandia y Liechtenstein) cuya finalidad es facilitar la movilidad laboral. Para la emigración española, la Ley 40/2006 otorga un Estatuto a la ciudadanía española en el exterior³⁴⁵. Marco básico para establecer el deber de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como los mecanismos necesarios para la coordinación de sus actuaciones, en colaboración con la Administración Local, con los agentes sociales y con las organizaciones y asociaciones de emigrantes, exiliados y retornados, el Estatuto configura, en materia de retorno, el marco de cooperación de las Administraciones Públicas que permita coordinar sus actuaciones, garantizando el regreso a España en las condiciones más favorables.

B.- Los protagonistas de la Formación Profesional

Atendiendo al reparto de competencias entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en dicha materia, el artículo 32 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo dispone en primer lugar que la estructura organizativa de la Formación para el Empleo se articula entre el Servicio Público de Empleo Estatal que cuenta con el apoyo técnico de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo y que está encargado de la programación, la gestión y el control de la formación profesional para el empleo (1). En segundo lugar, establece un segundo nivel de intervención por parte de las autonomías fijando que determinarán los órganos o entidades competentes para la programación, la gestión y el control de la formación profesional para el empleo (2).

1- Los protagonistas de la Formación Profesional a nivel central

Los Servicios Públicos de Empleo tanto estatal como autonómicos garantizan la colaboración, coordinación y cooperación en materia de formación profesional para el empleo gracias a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales³⁴⁶. Por otra parte, las Comisiones de Coordinación y Seguimiento reguladas en los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios en materia de gestión de formación, también intervendrán en el ámbito de la formación profesional para el empleo. En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, de las funciones y servicios que se traspasan a

³⁴⁵ Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior. BOE nº 299 de 15 de Diciembre de 2006.

³⁴⁶ Artículo 7 a) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

la Comunidad Autónoma de Euskadi, en ejecución de la legislación laboral en materia de trabajo, todas las funciones de ejecución en materia de formación profesional para el empleo³⁴⁷. Con la finalidad de garantizar la coordinación del convenio de colaboración suscrito entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma, se crea una Comisión de Coordinación de composición paritaria y conformada por seis personas es decir tres designadas por la Administración del Estado y tres por la Administración de la Comunidad Autónoma³⁴⁸. En el ámbito participativo, el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo³⁴⁹, como órgano consultivo conformado, como se describió anteriormente, por un representante de cada una de las Comunidades Autónomas, igual número de representantes de la Administración General del Estado y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel nacional, está mandado, entre otras funciones, para velar por el cumplimiento de la normativa reguladora de la formación profesional para el empleo y actuar en coordinación con el Consejo General de Formación Profesional para el desarrollo de las acciones e instrumentos esenciales que componen el Sistema Nacional de Cualificaciones y de Formación Profesional. Por ello, dentro del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, se crea la Comisión Estatal de Formación para el Empleo³⁵⁰ de carácter tripartito y paritario.

Adscrita al sector público estatal, la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo³⁵¹ está conformada por la Administración Pública, con representación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de las Comunidades Autónomas, y por los interlocutores sociales. La estructura organizativa se articula en torno a un Presidente, cargo ocupado por el Director General del Servicio Público de Empleo Estatal, coordina la gerencia de la Fundación tripartita con la Subdirección General de Servicio Público de Empleo Estatal competente en materia de Formación Profesional para el Empleo, y a dos vicepresidentes, uno representante las organizaciones sindicales, el otro a las organizaciones empresariales. La función principal de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo es colaborar y asistir al Servicio

³⁴⁷ Disposición B 3) del Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal. BOE nº277 de 16 de noviembre de 2010.

³⁴⁸ Disposición D 6) del Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre.

³⁴⁹ Artículo 33.1 y 33.2 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo.

³⁵⁰ Artículo 33.3 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo.

³⁵¹ Artículos 34.1 y 34.2 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo.

Público de Empleo Estatal en sus actividades de planificación, programación, gestión, evaluación y control de las iniciativas de formación³⁵².

Las Comisiones Paritarias Sectoriales Estatales³⁵³ pueden constituirse en base a los convenios colectivos o acuerdos concretos en materia de formación por las Organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en el marco de la negociación colectiva sectorial. Las Comisiones Paritarias Sectoriales, en materia de formación profesional para el empleo, intervienen entre otras funciones para fijar criterios orientativos y prioridades generales de la oferta formativa sectorial dirigida a los trabajadores.

2- El papel de las Autonomías: el caso de la Comunidad Autónoma Vasca

La Comunidad Autónoma del País Vasco dispone de una red de entidades dedicadas a la Formación Profesional cuya creación coincide con la conversión económico-industrial que vivió dicho territorio y donde la Formación Profesional ocupa un lugar clave. Basta con referirse a la exposición de motivos de la Ley de Aprendizaje a Lo Largo de la Vida³⁵⁴ para darse cuenta que “La Formación Profesional en el País Vasco ha experimentado un notable cambio a partir de la década de los 90, avanzando en un nuevo modelo de colaboración e implicación con el entorno productivo, atendiendo a las necesidades de las empresas y participando activamente en la formación de las trabajadoras y los trabajadores vascos. Esta transformación ha ido acompañada de la creación, por parte del Gobierno Vasco, de organismos al servicio de las nuevas funciones que el sistema de formación profesional estaba desarrollando, como el Consejo Vasco de la Formación Profesional, Hobetuz-Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua, el Observatorio del Sistema Vasco de Formación Profesional, el Instituto Vasco de Cualificaciones Profesionales y la Formación Profesional o la Agencia Vasca para la Evaluación de la Competencia y la Calidad de la Formación Profesional.”

³⁵² Artículo 34.3 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo.

³⁵³ Artículos 34.1 y 34.2 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo.

³⁵⁴ Ley 1/2013, de 10 de octubre, de Aprendizaje a lo largo de la Vida. BOPV nº199 de 17 de octubre de 2013.

*a.- El Consejo Vasco de Formación Profesional*³⁵⁵

Creado en 1994, en el marco de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, como herramienta para coordinar la Formación Profesional Reglada y la Formación Profesional no Reglada, el Consejo Vasco de Formación Profesional es un órgano de participación institucional y social en materia de Formación Profesional, adscrito al Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Sin embargo, a nivel de representatividad, el Consejo Vasco de Formación Profesional abarca el conjunto de representantes interesados en la formación profesional y refleja la doble vertiente de la Formación Profesional perteneciendo tanto al ámbito educativo como al ámbito laboral pero también con representación sectorial y territorial.

*b.- El Observatorio del Sistema Vasco de Formación Profesional*³⁵⁶

Es el instrumento que permite al Consejo Vasco de Formación Profesional elaborar el Plan General de Formación Profesional para la Comunidad Autónoma. En efecto, el modelo de Formación Profesional presenta dos características: es un modelo prospectivo capaz de identificar con anticipación los cambios en las profesiones, las ocupaciones nuevas y las que desaparecen. Además es un modelo capaz de adaptarse a la dinámica del mercado laboral y a los cambios económicos, tecnológicos y organizativos. Este modelo de Formación Profesional pretende acompañar el desarrollo tanto económico como personal. Por tanto, para responder a estas exigencias, y con una clara vocación a informar, el Observatorio del Sistema Vasco de Formación Profesional ocupa un papel preponderante en el diagnóstico previo y fiel de las necesidades formativas en vista a la planificación de las políticas de Formación Profesional. Estructurado en tres áreas, prospectiva, mercado de trabajo, difusión e información, y adscrito inicialmente a la Dirección de Empleo y Formación del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, instrumentando sus funciones a través de la Sociedad Pública para la Promoción de la Formación y Empleo, EGAILAN S.A.³⁵⁷, y hoy encuadrado en la estructura de LANBIDE-Servicio Vasco del Empleo³⁵⁸, el Observatorio del Sistema Vasco de

³⁵⁵ Decreto 100/1994, de 22 de febrero, por el que se crea y regula el Consejo Vasco de Formación Profesional. BOPV nº52 de 16 de marzo de 1994 y Decreto 222/1998, de 8 de septiembre, por el que se modifica el Decreto que crea y regula el Consejo Vasco de Formación Profesional. BOPV nº180 de 22 de septiembre de 1998.

³⁵⁶ Decreto 34/1998, de 3 de marzo, por el que se crea el Observatorio del Sistema Vasco de Formación Profesional. BOPV nº53 de 18 de marzo de 1998.

³⁵⁷ Artículo 2 del Decreto 34/1998, de 3 de marzo.

³⁵⁸ Artículo 11. 2.a) del Decreto 82/2012, de 22 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de LANBIDE-Servicio Vasco del Empleo. BOPV nº108 de 4 de junio de 2012.

Formación Profesional, que tiene por finalidad dar a conocer el funcionamiento del mercado proporcionando informaciones claves para el diseño de los planes de Formación Profesional, desempeña las siguientes funciones: identificar las profesiones u ocupaciones emergentes y aquellas que tienden a desaparecer en el tejido productivo de la Comunidad Autónoma del País Vasco; realizar el seguimiento de las profesiones, establecidas por titulaciones oficiales, de las ocupaciones, y en general de los empleos.

*c.- La Fundación tripartita vasca para la Formación Continua– Hobetuz*³⁵⁹

En el marco del Acuerdo Interprofesional sobre Formación Profesional Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco y del Acuerdo Tripartito entre el Gobierno Vasco, la Confederación Empresarial Vasca, el Sindicato ELA, Comisiones Obreras, la Federación de Asociaciones Obreras Sindicales y la Unión General de Trabajadores de Euskadi, firmados ambos el 28 de septiembre de 1995, se creó la Fundación Tripartita Vasca para la Formación Continua para asumir dirección y gestión de las acciones formativas dirigidas a la cualificación permanente de los trabajadores, en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El Patronato, como órgano de gobierno, administración y representación de la Fundación, está conformado de forma tripartita, por cinco miembros designados por el Gobierno Vasco, cinco miembros nombrados por la Confederación Empresarial Vasca.- CONFEBASK y cinco miembros designados por las organizaciones sindicales fundadoras. La presidencia de la Fundación, rotativa y anual, está ejercida por la persona designada por el grupo que le corresponde presidir. Además comprende una Comisión Permanente encargada de aprobar los planes y su financiación en base al Acuerdo Interprofesional para la Formación Continua, coordinar, seguir y controlar la estructura operativa de la Fundación. La fundación Hobetuz se dirige tanto a las empresas como a los trabajadores activos y desempleados. Propone cursos de formación a los trabajadores a través de dos vías: la Oferta Abierta y el Catálogo Modular. El objetivo principal es proporcionar a los trabajadores la cualificación que necesitan a lo largo de su vida laboral. En materia de formación para el empleo, publica una amplia oferta formativa³⁶⁰. Ha gestionado distintas convocatorias en los últimos años, tanto para la ejecución de planes de formación para empresas (acciones estratégicas

³⁵⁹ Orden de 24 de marzo de 1997, del Consejero de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, por la que se inscribe en el Registro de Fundaciones del País Vasco la denominada "Fundación Hobetuz-Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua / Langileen Prestakuntzarako Euskal Fundazioa. BOPV nº74 de 21 de abril de 1997. Constitución de la Fundación Hobetuz el 19 de julio de 1996. http://opendata.euskadi.net/w79-contdata/es/contenidos/fundacion/f24/es_def/adjuntos/x42tEstatutosOriginales.pdf

³⁶⁰ http://www.forlan.org/04PUBLICACIONES/ikaslan_2013-2014.pdf

formativas), como para la realización de Estudios de Análisis y Detección de Necesidades de Formación. A través de convocatorias de ayudas para el desarrollo de acciones de formación (acciones estratégicas de formación) programadas por las empresas de la Comunidad Autónoma del País Vasco se plantea la mejora de las competencias y cualificaciones de sus personas trabajadoras.

d.- El Instituto Vasco de Cualificaciones y Formación Profesional³⁶¹

En 1997, tras la aprobación del Plan Vasco de Formación Profesional, uno de los objetivos era integrar en un sistema único las cualificaciones profesionales existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco y la formación profesional asociada. Considerado como un instrumento esencial de las políticas industriales, de empleo, de formación y de mejora de la competitividad, el Sistema de Cualificaciones Profesionales se basa en la competencia requerida para el empleo. Por ello, debe determinar con precisión los niveles de competencia profesional que deben ser alcanzados en los distintos campos ocupacionales y deben establecerse de tal manera que pueda ser reconocida su adquisición y se adapte a las diversas formas por las que las personas adquieren competencia a lo largo de la vida laboral. Constituye una vía de reconocimiento y acreditación de las cualificaciones profesionales obtenidas a través de cualquier proceso de formación o de experiencia laboral. Es en este contexto que se crea el Instituto Vasco de Cualificaciones y Formación Profesional (IVAC-KEI), adscrito a la Dirección de Formación Profesional del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, como órgano encargado de definir la estructura de las cualificaciones y establecer y mantener el Sistema de Cualificaciones en altos niveles de calidad y valoración social. Interviene en tres áreas: las cualificaciones profesionales, la Formación Profesional y la evaluación y la certificación. Dentro de las funciones que desempeña figura la de identificar las necesidades de cualificación de los procesos productivos, del mercado de trabajo y de las personas, definir el repertorio vasco de cualificaciones profesionales que responde a las necesidades de la economía y de las personas, o estructurar la formación asociada al Sistema de Cualificaciones profesionales. El Director del IVAC velará a la buena coordinación de las áreas de intervención del Instituto y el Consejo Vasco de Formación Profesional asegurará el seguimiento de sus actividades.

³⁶¹ Decreto 119/1998, de 23 de junio, por el que se crea el Instituto Vasco de Cualificaciones y Formación Profesional. BOPV nº130 de 13 de julio de 1998.

*e.- La Agencia Vasca para la evaluación y el desarrollo de las Cualificaciones*³⁶²

Otro objetivo asignado al Sistema Integrado de Formación Profesional es alcanzar una Formación Profesional de calidad, asegurando niveles de calidad homologables en el contexto europeo, que posibilite su valoración por las organizaciones productivas y que sea percibida por la sociedad en general en función de las posibilidades de acceso al empleo y de progreso profesional y social, que debe obtener con la mejora de sus estándares de calidad. Por ello, el Plan Vasco de Formación Profesional de 1997 establece la necesidad de crear una Agencia Vasca para la Evaluación y la Calidad, contemplando dos grandes ámbitos en relación a la Calidad y Evaluación, por un lado la evaluación global del Sistema de Formación Profesional y por otro la evaluación de la competencia de la población activa. Dependiendo orgánicamente de la Dirección de Formación Profesional del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco, y funcionalmente del Consejo Vasco de Formación Profesional, la Agencia Vasca para la Evaluación de la Competencia y la Calidad de la Formación Profesional está encargada de evaluar el Sistema de Formación Profesional, actuando en dos ámbitos: la evaluación de la competencia profesional de la población activa tanto ocupada como desocupada y la mejora de la calidad del Sistema de Formación Profesional previsto en el Plan Vasco de Formación Profesional, evaluando los subsistemas que lo conforman. El Director de la Agencia garantiza la coordinación de las tres áreas de actuación de la Agencia: evaluación de la competencia, calidad, certificación y registro.

*f.- Financiación*³⁶³*de la Formación Profesional Para el Empleo*

De conformidad con la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la financiación de Formación Profesional para el Empleo se reparte entre los fondos provenientes de la cuota de formación profesional que aportan las empresas y los trabajadores, las ayudas proporcionadas por el Fondo Social Europeo y con las aportaciones específicas establecidas en el presupuesto del Servicios Público de Empleo Estatal³⁶⁴. La Disposición adicional octava del Real Decreto

³⁶² Decreto 62/2001, de 3 de abril, por el que se crea la Agencia Vasca para la Evaluación de la Competencia y de la Calidad de la Formación Profesional. BOPV nº79 de 26 de abril de 2001.

³⁶³ Artículo 6 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo.

³⁶⁴ La disposición adicional 81ª de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (BOE nº309 de 26 de diciembre de 2013) establece que: "Sin perjuicio de otras fuentes de financiación, los fondos provenientes de la cuota de formación profesional se destinarán a financiar el subsistema de formación profesional para el empleo regulado por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, incluyendo los programas públicos de empleo y formación establecidos en su artículo 28, todo ello con el objeto de impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento. (...) El 50 por ciento, como mínimo, de los fondos se destinará inicialmente a la financiación de las siguientes iniciativas y conceptos: formación de demanda, que abarca las acciones formativas de las empresas y los

395/2007 establece que el Gobierno articule fórmulas y medidas oportunas para que los fondos con destino a la formación para el empleo provenientes de la cuota de formación profesional sean aplicados en su totalidad a la financiación de las iniciativas de formación. Por otra parte, las Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias, asignan fondos propios para sufragar los gastos inherentes a la gestión de las iniciativas de formación a través de fórmulas de financiación que determinen.

§2.- Los protagonistas del empleo en Francia: un sistema vertical y fragmentado

El informe de 5 de junio de 2013 presentado a la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Nacional, relativo a la misión realizada sobre Pôle Emploi y el servicio público de empleo, evidencia “la extrema multiplicidad de los intervinientes en este sector”³⁶⁵. En efecto, en el ámbito del empleo, el estudio de los actores del empleo ofrece un panorama fraccionado (A) y en materia de Formación Profesional, se observa un mosaico de intervinientes (B).

A.- Los actores del empleo: un panorama fraccionado

Como lo subraya el informe Marimbert, a lo largo de la evolución del desempleo y de la selectividad del mercado del trabajo, el sistema de intervención en el mercado laboral se convirtió en algo muy complejo (1) y cada vez menos legible para los que deben recurrir a los servicios en calidad de demandante de empleo o de empleador como para los que deben proporcionar aquellos servicios. Por otra parte se añade “la diversidad de los organismos cuyos estatutos son heterogéneos y cuya competencias se reparten según una lógica que se debe más a los gajes de la historia social y política, al peso de las culturas institucionales o a las peculiaridades de la organización territorial de la República que a una estricta racionalidad en la organización de la política pública del empleo”³⁶⁶ (2).

permisos individuales de formación; formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados; acciones de apoyo y acompañamiento a la formación; formación en las Administraciones Públicas; y gastos de funcionamiento e inversión de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (...) El 50 por ciento restante se destinará inicialmente a financiar las acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, así como los programas públicos de empleo formación.”

http://www.fundaciontripartita.org/almacenV/doc/Formacion_Empleo/6623_2752752013152136.pdf

³⁶⁵ IBORRA M., Rapport d'information n°1107 déposé à l'Assemblée Nationale par la Commission des affaires sociales en conclusion de travaux de la mission sur Pôle Emploi et le service public de l'emploi, du 5 juin 2013, pág.10.

³⁶⁶ MARIMBERT J. et JOLY B., Le rapprochement des services de l'emploi : rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, La documentation française, 2004, pág.8.

1.- El Servicio Público de Empleo: una galaxia de actores

En Francia, el Servicio Público de Empleo aparece como una noción funcional (a) y su configuración está estrechamente vinculada a la organización territorial del país (b).

a.- El Servicio Público de Empleo francés, una noción funcional

En derecho francés, el SPE se define como un conjunto de misiones cuyo cumplimiento está, por supuesto, perseguido por varios actores, órganos e instituciones, públicos y privados, de nivel nacional o local.

Como lo dispone el artículo L.311-1 del Código de Trabajo, “El Servicio Público de Empleo tiene por misión la atención, la orientación, la formación, la inserción; comprende la colocación, el abono de un ingreso de sustitución, el acompañamiento de los demandantes de empleo y la ayuda a la segurización de las trayectorias profesionales de todos los trabajadores por cuenta ajena. Está garantizado por los servicios del Estado encargados del empleo y de la igualdad profesional, la institución pública mencionada en el artículo L.311-7 y la Asociación Nacional para la Formación Profesional de los Adultos. (El SPE) está también garantizado por el organismo encargado del seguro por desempleo mencionado por el artículo L.351-21 en el marco de las disposiciones legales que le son propias. Las colectividades territoriales y sus agrupaciones concurren al Servicio Público de Empleo en las condiciones establecidas por los artículos L.311-9 y siguientes. Pueden también participar en el Servicio Público de Empleo, los organismos públicos o privados cuyo objeto consiste en la prestación de servicios relativos a la colocación, a la inserción, a la formación y al acompañamiento de los demandantes de empleo, los organismos vinculados con el Estado mediante un convenio establecido en el artículo L.322-4-16, las empresas de trabajo temporal, así como las agencias privadas de colocación mencionadas en el artículo L.312-1”.

“El SPE no representa una nueva estructura administrativa dotada de competencias jurídicas propias...Designa la puesta en sinergia de diferentes organismos y no la adición estática de sus potenciales... y la organización de complementariedades entre establecimientos cuya especificidad debe ser preservada”. Reformado en profundidad en 2005³⁶⁷ y 2008, el Servicio Público del Empleo se compone de una pluralidad de miembros y ejerce múltiples misiones:

³⁶⁷ ROUSSEAU Y, « Du monopole public du placement à un nouveau service public de l'emploi », Dr. Soc. 2005, pág.456.

atención al público, orientación, acompañamiento de los demandantes de empleo, abono de la prestación por desempleo y ayuda a la segurización de las carreras profesionales de los trabajadores.

Al principio, “El SPE es una construcción pragmática expresada en una simple circular de 7 de marzo de 1984, sin base reglamentaria”³⁶⁸. El SPE tiene básicamente por misión principal “aplicar la política de empleo que conduce el Ministro encargado del empleo y, bajo su autoridad, el delegado al empleo”. El objetivo siendo “la unidad de acción que debe animar las instituciones que comparten una referencia jurídica común, el código de trabajo...”³⁶⁹. Está constituido por los servicios exteriores de trabajo y del empleo, encargados de la coordinación de las acciones a nivel territorial, el Pôle Emploi, pero también la asociación nacional para la formación profesional de los adultos que contribuye a la misión del servicio público de empleo. La inclusión de la AFPA cuya tarea es la formación y la cualificación de los demandantes de empleo y de Pôle Emploi, que tiene por misión la colocación de los demandantes de empleo tal y como lo definió la circular de 7 de marzo de 1984 permite una suerte de acercamiento y de una unidad de acción entre ambas organizaciones. Sin embargo, El Servicio Público del Empleo no se limita al único Pôle Emploi. Reúne varios actores que la Ley n° 2005-32 de 18 de enero de 2005 de programación de cohesión social organizó en tres ³⁷⁰círculos: el primer círculo abarca el Estado, Pôle Emploi, la Unédic y la AFPA. El segundo engloba otros organismos públicos y privados que participan puntualmente al SPE como los organismos de formación o las estructuras de inserción mediante la actividad económica y las ETT. Por último, el tercer círculo incluye las colectividades territoriales y sus agrupaciones pero también las casas del empleo. Por tanto, el Servicio Público de Empleo está conformado por varias instituciones: en primer lugar, por el Estado y sus servicios desconcentrados, las direcciones regionales de la empresa, de la competencia, del consumo, del trabajo y del empleo (DIRECCTE); por un operador nacional, Pôle Emploi, que nació de la fusión de la Agencia Nacional Para el Empleo (ANPE) y de las ASSEDIC (Asociación para el Empleo en la Industria y el comercio), que garantiza el ingreso de las prestaciones por desempleo y el acompañamiento de los demandantes de empleo; por la UNEDIC (Unión Nacional para el

³⁶⁸ MARIMBERT J. y JOLY B., Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi, Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, 2004, pág.22.

³⁶⁹ Circulaire ministérielle du 7 mars 1984 relative à la mise en place du service public de l'emploi-bulletin officiel du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, TR 84/32 pág. 7.

³⁷⁰ JAMME D., « Pôle Emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilans et recommandations », Les avis du Conseil Economique, Social et Environnemental, Juin 2011, Les éditions des Journaux Officiels, pág.13.

empleo en la Industria y el Comercio), organismo paritario que se encarga de la gestión del seguro por desempleo; y por la AFPA (Asociación para la Formación Profesional de Adultos).

La reforma del Servicio Público del Empleo operada en 2008 tenía como objetivo de concebir la red de servicios del empleo como una “cadena articulada de servicios orientados hacia el empleo y no como una adición de estrategias institucionales más o menos coherentes, cualquier sea la pertinencia de cada una de ellas.”³⁷¹ Como lo subraya la Corte de Cuentas francesa, en su informe de 2013 relativo al mercado laboral, las políticas diseñadas para mejorar el mercado laboral representaban una financiación de más de 50 millones de euros en el 2010. Dichas políticas han sido implementadas por una pluralidad de actores cuya colaboración no resulta espontánea, y en un país donde la descentralización es reciente y los poderes públicos encuentran dificultades para coordinar medios y acciones.

b.- Organización Territorial del Servicio Público de Empleo

El Servicio Público de Empleo está presente tanto a nivel nacional (1) como a nivel territorial, moldeándose a la configuración territorial francesa (2), como lo ilustra el ejemplo aquitano (3).

1.- A nivel nacional

En primer lugar, cabe señalar que el Servicio Público del Empleo no tiene vocación a intervenir directamente entre los trabajadores y los empleadores en el mercado laboral. Dicho servicio público es jurídicamente transparente puesto que no dispone de personalidad jurídica ni de medios propios. Concretamente es un conjunto político y administrativo mediante el que el Estado implementa su política de empleo y asocia las colectividades territoriales así como los distintos actores del empleo. Así, la ley de 1 de diciembre de 2008³⁷² relativa a la política de inserción permitió al Estado o a los departamentos medios para delegar a organismos públicos o privados que participaran, en particular a las Empresas de Trabajo Temporal, la posibilidad de concluir contratos únicos de inserción. Mientras la fijación de las reglas relativas al desempleo emana de los agentes sociales, es el Estado y su principal operador, Pôle Emploi que garantizan la conducción de la política de empleo. Este estadiillo administrativo se encuentra también en el sector de la formación profesional donde las

³⁷¹ *Ibidem*, pág.10

³⁷² Article 21 de la Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. JORF du 3 décembre.

regiones recibieron las competencias en materia de aprendizaje y de formación de los demandantes de empleo, mientras los agentes sociales gestionan las financiaciones destinadas a la formación continua de los trabajadores por cuenta ajena.

La eficacia de las políticas de empleo depende pues de distintos factores: la naturaleza del diagnóstico sobre la situación económica, la eficacia de los dispositivos en favor del empleo, su sustentabilidad financiera, pero también la coherencia de las políticas de empleo y formación profesional necesaria a la segurización de las carreras profesionales. La ley de 13 de febrero de 2008 crea el Pôle Emploi, organismo que ejerce las misiones de servicio público de empleo, concretamente “la acogida, la orientación, la formación, la inserción. Comprende la colocación, el abono del ingreso de sustitución, el acompañamiento de los demandantes de empleo y la ayuda a la segurización de las trayectorias profesionales de todos los asalariados.

2.- A nivel territorial

La abundancia de actores en el ámbito nacional se plasma localmente. Además de aquella organización, la gobernanza de la política de empleo y de formación profesional cuenta con varias instancias a nivel local: en primer lugar, el Servicio Público del Empleo Regional (SPER), presidido por el Prefecto de Región y que reúne el conjunto de los servicios de empleo. El SPER tiene un interlocutor departamental (SPED) y local (SPEL). Esta red se interesa a la dirección, a las condiciones de implementación y a la evaluación de las medidas de la política de empleo ejecutadas por los servicios del Estado. En segundo lugar, el Consejo Regional del Empleo (CRE)³⁷³ creado por la ley de 13 de febrero de 2008, también presidido por el Prefecto de Región y que se conforma de los actores de la política de empleo, es decir Pôle Emploi y los otros operadores del Servicio Público del Empleo, las administraciones interesadas, las organizaciones profesionales, los servicios de la Región. Con respecto a sus misiones, su papel consiste en asegurar la coordinación institucional en el territorio y dispone de competencias que le permiten desarrollar una política contractual entre el Estado y Pôle Emploi, la coordinación entre Pôle Emploi y otros actores locales y fijar el posicionamiento de actores en el territorio como es el caso de las Casas de Empleo (Maisons de l'Emploi). En tercer lugar, el Comité de Coordinación Regional del Empleo y de la Formación Profesional (CCREFP), presidido por un representante del Estado y del Presidente del Consejo Regional, junta a representantes de los servicios del Estado, de regiones y agentes sociales. Pôle Emploi

³⁷³ Article 1.2 de la Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, JORF du 14 février 2008 et article 2 du Décret n° 2008-1010 du 29 septembre 2008 relatif à l'organisation du service public de l'emploi, JORF du 30 septembre 2008.

no es parte de este comité mientras que ejerce una misión importante en materia de Formación Profesional. Su principal función es la elaboración del Plan Regional de Desarrollo de Formaciones Profesionales. El tejido territorial se compone también de estructuras creadas entre el Estado y las Colectividades territoriales para colectivos determinados o territorios (misiones locales, casas de empleo, PLIE³⁷⁴ (Planes Locales plurianuales para la Inserción y el Empleo), y de estructuras ad hoc para determinados elementos de la política de empleo y de formación profesional como por ejemplo la inserción mediante la actividad económica, la securización de los recogidos profesionales o los planes de movilización. Por tanto, los actores de las políticas de empleo se ven involucrados en muchas de aquellas organizaciones.

En su instrucción de 3 de marzo de 2011³⁷⁵, la DGEFP (Delegación General para el Empleo y la Formación Profesional) fija por una parte que “el territorio pertinente para reforzar la implicación de proximidad de los actores es la cuenca de empleo. Tradicionalmente, se designa por cuenca de empleo la aérea de influencia de un polo económico determinado y la población activa asociada. La cuenca de empleo, tal y como se considera aquí, debe reflejar un territorio de acción pertinente para la organización y la acción del servicio público de empleo local (SPEL) dirigido por el sub-prefecto. Este territorio puede coincidir muchas veces con el contorno del distrito (...) En todo caso, dicho perímetro debe ser infra-departamental y compatible con el seguimiento de los indicadores de resultados (...) Los perímetros de las cuencas de empleo retenidos corresponden a la repartición de las aéreas de actividad de Pôle Emploi. Incumbe al Prefecto de Región, piloto del servicio público del empleo, de definirlos.”³⁷⁶. Por otra parte, “pertenece a cada sub-prefecto ampliar el SPEL a todos los socios útiles y ello, de conformidad con las características propias de cada territorio, velando a que el conjunto de los socios se comprometa en acciones concretas y bien articuladas en el marco del plan destinado a federar las intervenciones de cada uno. Se trata de velar a articular las acciones y las propuestas de los SPEL con los niveles departamentales y regionales con el fin de acompañar el éxito de las iniciativas locales”. Los sub-prefectos ostentan un papel de impulsión, coordinación y federación de los actores del empleo. Según O. Duteillet de Lamothe: « cuando una medida para el empleo puede apoyarse sobre una verdadera demanda potencial y sobre una verdadera simplificación administrativa, es un

³⁷⁴ Circulaire DGEFP n° 99-40 du 21 décembre 1999 relative au développement des plans pluriannuels pour l’insertion et l’emploi (PLIE). Bulletin officiel du ministère chargé du travail n° 2000/3 p. 159-184. Instruction DGEFP n°2009-22 du 8 juin 2009 portant sur les modalités de financement de l’activité des PLIE et des méthodes de mutualisation des moyens de gestion des PLIE.

³⁷⁵ Instruction DGEFP n° 2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l’emploi au niveau infra-départemental - implication attendue des sous-préfets : objectifs et suivi, NOR : ETSD1106229C. http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/03/cir_32682.pdf

³⁷⁶ *Idem*, pág.2

éxito.»³⁷⁷ Sin embargo, resulta que todos los esfuerzos dedicados a mejorar el funcionamiento del servicio público de empleo y de acercar a los actores de las políticas de empleo no han sido fructíferos. El Consejo Nacional de del Empleo se limitó a desempeñar un papel consultivo sobre textos legislativos, reglamentarios y convencionales mientras su misión consistía en participar a “la definición de las orientaciones estratégicas de la política de empleo” y velar “a la puesta en coherencia de las acciones” así como de la “evaluación de las acciones iniciadas”³⁷⁸.

En resumidas cuentas, resulta que el marco del acta III de la descentralización iniciado por el ministerio de M. Lebranchu, hubiera sido interesante incluir un objetivo de simplificación de esta red compleja. Como lo subrayó la Corte de Cuentas, la evolución de la gobernanza, la constitución de bloques de competencias puede desembocar sobre la segmentación en vez de la articulación de las acciones desarrolladas en materia de empleo, de formación profesional y de desarrollo económico.

3.- En Aquitania

El Servicio Público de Empleo Regional (SPER) está presidido por el Prefecto de Región³⁷⁹. Además de un Servicio Público de Empleo departamental (SPED) presidido por el Prefecto del Departamento correspondiente, cada departamento que conforman la Región está dividido en zona SPEL (Servicio Público de Empleo Local) encabezado por el sub-prefecto. Con respecto al departamento de Pirineos Atlántico, comprende 3 zonas SPEL: Bayonne Pyrénées, Lacq Orthez, Mauléon Oloron y Pau Pyrénées³⁸⁰. Durante una reunión del SPEL Bayonne Pyrénées, el 12 de septiembre de 2012³⁸¹, el Director de la U.T 64 de la DIRECCTE Aquitaine, además de señalar el fuerte aumento de la demanda de empleo, hizo hincapié sobre el colectivo de nacionalidad española que reside en Francia y que trabaja en España. Representaban más de 400 demandantes de empleo españoles.

El Comité de Coordinación Regional del Empleo y de la Formación Profesional³⁸² se compone del Prefecto de la Región Aquitania (o de su representante), del Presidente del

³⁷⁷ DUTHEILLET DE LAMOTHE, O., *Au carrefour de l'économie ... op. cit.* pág.91.

³⁷⁸ Cour des Comptes, Rapport public thématique. Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques, 22 janvier 2013, pág. 115.

³⁷⁹ <http://www.gironde.gouv.fr/Actualites/Salle-de-presse/Discours/Discours-de-l-annee-2013/Discours-du-Prefet-a-l-occasion-de-la-reunion-du-Service-Public-de-l-Emploi-Regional-SPER-le-jeudi-3-octobre-2013>

³⁸⁰ DIRECCTE AQUITAINE, Marché du travail en août 2013 par département et zone SPEL. http://direccte.gouv.fr/IMG/pdf/Marche_du_travail_ZonesSPEL_aout2013_dif.pdf

³⁸¹ Réunion du SPEL Bayonne Pyrénées du 12 juin 2012 à la sous-préfecture de Bayonne.

³⁸² Arrêté n°2013043-0001 signé par le Préfet de la Région Aquitaine le 12 février 2013, modifié par l'arrêté n°2013078-0002 du 19 mars 2013. <http://www.aquitaine.territorial.gouv.fr/actes3/files/fichieracte37283.pdf>

Consejo Regional de Aquitania (o su representante) y de representantes del Estado es decir el Rector de la Academia (o su representante), del Director general de la Agencia Regional de Salud (o su representante), del Director Regional de la DIRECCTE (o su representante), del Director general de la alimentación, agricultura y del Monte (o su representante), del Director general de la juventud, del deporte y de la cohesión social (o su representante), de la Directora regional de Pôle Emploi (o su representante); también de los representantes de la Región: 6 miembros titulares y 6 suplentes; de los representantes de las organizaciones profesionales de empleadores (MEDEF, URPM/CGPME, UPA, FRSEA – 1 titular, 1 suplente por organización), de las cámaras regionales de agriculturas, de cámaras de comercio e industria y de cámaras de oficios y artesanía (1 titular, 1 suplente por cámara); de los representantes de las organizaciones sindicales de trabajadores por cuenta ajena (CFE/CGC, CGT, CGT/FO, CFDT, CFTC, UNAS, FSU – 1 titular, 1 suplente por sindicatos); de los representantes del Consejo Económico y Social Regional (1 titular, 1 suplente).

La DIRECCTE³⁸³ de Aquitania se encarga de la dirección coordinada de las políticas públicas de desarrollo económico, de empleo, del trabajo y de la regulación de los mercados (competencia, consumo y represión de los fraudes), políticas conducidas por dos ministerios: el Ministerio del Trabajo, empleo y salud, y el Ministerio de Economía, finanzas e industrias. Está conformada por tres polos: en primer lugar, el “Polo 3E” (Empresas, Empleo y Economía) que reúne los servicios de la las antiguas DRTEFP (Direcciones Regionales de Trabajo, Empleo y Formación Profesional) así como la división industrial de las antiguas DRIRE (Direcciones Regionales de Industria, Investigación y Medio Ambiente), los servicios del comercio y de la artesanía, del turismo, del comercio exterior y de la inteligencia económica. Su misión abarca el desarrollo de la actividad económica, del empleo y de la inserción profesional sobre el territorio regional. Se divide según 5 ámbitos: valorar los recursos humanos, la competitividad y la innovación con el fin de desarrollar la actividad y el empleo (División Desarrollo de las empresas y de las competencias), anticipar y acompañar las mutaciones económicas (División Mutaciones Económicas y territoriales), acompañar a los demandantes de empleo y a las personas en riesgo de exclusión del mercado laboral (División Acceso y Vuelta al Empleo), y asegurar el control de la reglamentación en materia de formación profesional (división Título y Control de la Formación Profesional), y la División Fondo Social Europeo. En segundo lugar, el “Polo T” (Polo Trabajo) que anima la

³⁸³ http://www.aquitaine.direccte.gouv.fr/IMG/pdf/O_simplifie-_Direccte-08-03-2013.pdf

dirección de los servicios de la inspección del trabajo. Se compone de varios servicios: en primer lugar, el servicio Trabajo ilegal y política penal, el servicio dialogo social y relaciones colectivas, el servicio salud y condiciones de trabajo y el servicio de vigilancia y apoyo jurídico. En tercer lugar, el “Polo C” (Competencia, Consumo y Metrología) que se asegura, participa y contribuye al buen funcionamiento y a la lealtad del mercado, detectando las practicas susceptibles de alterar el juego de la competencia, asegurar la protección económica y la seguridad de los consumidores, y velar al respeto de la legislación y de la reglamentación en materia de metrología legal. El Polo se compone de dos servicios, el servicio de competencia, consumo y represión de fraudes, y el servicio de metrología legal. La DIRECCTE AQUITANIA cuenta con un Secretariado General compuesto de un servicio de recursos humanos, de un servicio presupuesto, compras y de planificación, un servicio de medios y servicios, y un servicio de informática regional. La DIRECCTE se apoya sobre Unidades territoriales implantadas a nivel infra.-regional para llevar a cabo acciones de proximidad respondiendo a las necesidades de los actores del territorio. En Aquitania, cada departamento que compone la región cuenta con una unidad territorial: U.T 24, U.T 33, U.T 40, U.T 47 y U.T 64. Como se expone en el capítulo segundo de este trabajo, un enfoque particular se realizó sobre las relaciones que podían existir entre las inspecciones de trabajo radicadas en ambos lados de la frontera pero también entre los servicios públicos de Empleo franceses y españoles.

2.- El Servicio Público de Empleo francés y la dinámica de la territorialización de las políticas públicas

El Servicio Público de Empleo que se ejerce esencialmente a través de Pôle Emploi, que como servicio de colocación de los trabajadores ha sido objeto de una profunda mutación tanto con respecto a sus misiones como a su estructuración (a); pero también mediante dispositivos locales desarrollados por las colectividades territoriales (b).

a.- El Pôle Emploi y el reto de la adaptabilidad

Mediante orden de 24 de septiembre de 2010, Pôle Emploi estableció un esquema nacional de implantación territorial³⁸⁴ que contempla la implementación en cuatro años de 896 agencias

³⁸⁴ Question écrite n°27372 de M. C. Assaf au Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et dialogue social (JORF du 28 mai 2013). Réponse publiée au JORF du 24/09/2013: « Conformément au schéma national d'implantation territoriale dont s'est doté pôle

de proximidad completadas por puntos intermediarios y visio-ventanillas, 142 agencias especializadas en el acompañamiento, 25 otras agencias para ejecutivos, 5 otras para profesionales del espectáculo y 85 implantaciones en Zus³⁸⁵. En cada región, se firma un convenio con la autoridad administrativa para coordinar su acción con la del Servicio Público del Empleo Local (SPEL). Dicho convenio se basa en la situación local del empleo y del mercado laboral así como en las orientaciones nacionales.

Políticamente, la prioridad actual es una proximidad más fuerte con los territorios: Pôle Emploi debe ir hacia más flexibilidad y una mejor adaptabilidad de su ofertas de servicios en función de las realidades territoriales, tomando en cuenta las características de la cuenca de empleo, o la presencia de socios con los cuales pueden impulsar cooperaciones. Por ello, el convenio establece que se enmarca en la dirección global del Servicio Público del Empleo por el Prefecto de Región y en base a las relaciones con los agentes sociales, las Instancias Paritarias Regionales, las colectividades territoriales y los eventuales otros operadores pertinentes. Además, esta dinámica de presencia territorial se traduce por las acciones efectuadas por Pôle Emploi en el marco de los Servicios Públicos Locales (SPEL) y del convenio anual regional firmado con el Prefecto de Región tras consulta de las instancias paritarias regionales.

El último informe sobre este tema es el M. Iborra de 29 de mayo de 2013³⁸⁶. En la prolongación de los otros informes elaborados sobre esta problemática, se formulan básicamente tres observaciones: en primer lugar, el servicio público del empleo, en el sentido amplio del concepto, se conforma de una “galaxia” de actores³⁸⁷ que giran en torno a Pôle

emploi le 24 septembre 2010, les agences de l'opérateur doivent ainsi permettre de recevoir les demandeurs d'emploi et les employeurs à proximité de leur lieu de résidence (98 % des demandeurs d'emploi doivent être à moins de trente kilomètres et 92 % d'entre eux à moins de vingt kilomètres). Ce schéma national a été précédé par des schémas régionaux qui ont été présentés et validés par les conseils régionaux de l'emploi dans lesquels les collectivités territoriales et les organismes syndicaux sont largement représentées. La logique de ces schémas est d'unifier les sites des deux anciennes entités (l'ANPE et les ASSEDIC) pour offrir des locaux et des sites de production mieux adaptés, notamment aux besoins des usagers. L'ensemble de ces sites sont aménagés selon un référentiel immobilier qui doit permettre l'accueil, dans les meilleures conditions possibles, des agents de Pôle emploi. La nouvelle convention pluriannuelle 2012 à 2014 prévoit en outre qu'une intervention spécifique sur des territoires rencontrant des difficultés économiques majeures pourra être envisagée par l'adaptation des schémas territoriaux.(...) La réalisation du schéma doit s'accélérer en 2013 avec une prévision d'ouverture de près de 200 agences de proximité supplémentaires. Par ailleurs, afin de lutter contre les inégalités territoriales, pôle emploi s'est engagé notamment dans la convention signée le 30 avril 2013 avec le ministère en charge de la ville afin d'assurer la présence de ses services dans les quartiers relevant de la politique de la ville par des points de contacts physiques, en propre ou partenariaux, ou par la réalisation de services dans ces quartiers ».

³⁸⁵ ALDUY J-P., Rapport d'information N°713 fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle Emploi, 2010-2011, pág.36.

³⁸⁶ IBORRA M., Rapport adopté le 29 mai 2013 dans le cadre d'une mission d'information sur Pôle Emploi et le service public de l'emploi.

³⁸⁷ *Ibidem*. Además del Pôle Emploi, se citan a las Misiones Locales, las escuelas de la segunda chance, Cap emploi, los PLIE (Plan Locales para la Inserción y el Empleo), las casas de empleo, los organismos privados, la APEC, el Consejo General de departamento que asegura el seguimiento de determinados colectivos con riesgo de exclusión social. VERICEL M., “*l'accompagnement vers l'emploi*”, Revue pratique de droit social n°6, novembre-décembre 2012 : «Cet extrême éclatement des structures est générateur de graves problèmes (...), (d')une confusion des responsabilités et des attributions et une situation de tension entre les différentes structures, chacune pratiquant très fortement l'esprit de chapelle et menant les actions qui lui paraissent les plus opportunes pour " ses chômeurs ", sans guère se soucier de ce que font les autres. »

Emploi pero que carece de Jefe de fila³⁸⁸; en segundo la organización de Pôle Empleo es aún demasiada descendente y no deja margen de maniobra a los consejeros y al nivel local; en tercer lugar, la fusión tuvo como consecuencia inmediata una mayor centralización de la institución privando a los agentes presentes en el ámbito local de todo margen de maniobra y paralelamente imponiendo una lógica del resultado, de medida, focalizándose en los indicadores presentes en los informes de actividades; y en cuarto lugar, la simplificación indispensable en el acompañamiento del demandante de empleo mediante la individualización efectiva del seguimiento y en el acceso a las prestaciones por desempleo. Una de las recomendaciones que se estipula en el informe es la territorialización de las respuestas que se pueden dar. “Las soluciones a aportar en materia de empleo varían en función de las especificidades de las cuencas de empleo”³⁸⁹. La territorialización se refiere primero a los *modus operandi* que las agencias de Pôle Emploi deben determinar según las características del territorio donde intervienen; por ello, se debe delegar el poder de decisión y desconcentrar las financiaciones. Luego la territorialización de la solución a los problemas de empleo a nivel local. Además, “el movimiento que consiste a dar más importancia a los niveles locales, debe traducirse en la composición del consejo de administración de Pôle Emploi. Las colectividades territoriales deben ser mejor asociadas a la gobernanza de la institución”³⁹⁰. Por tanto, el servicio público de empleo, además de reorganizarse, debería tener por Jefe de fila, el Presidente del Consejo Regional³⁹¹ que tendría como principales misiones coordinar al conjunto de los actores en materia de empleo, definir una estrategia regional en dicha materia confeccionada a partir de las informaciones proporcionadas por las direcciones locales con el fin de tomar en cuenta las realidades del territorio y de las cuencas de empleo.

Con el plan estratégico Pôle Emploi 2015, se prefigura una regionalización de Pôle Emploi³⁹².

³⁸⁸ *Ibidem*, pág.11 : « Seule l'existence d'un tel chef de file permettra de faire travailler ensemble, et dans la même direction, tous les acteurs en charge de l'insertion professionnelle. »

³⁸⁹ *Ibidem*, pág. 46.

³⁹⁰ *Ibidem*, pág. 47 : « La dernière convention tripartite prévoit de laisser une plus grande marge de manœuvre aux directions régionales pour ce qui est des achats de formation mais aussi concernant l'adaptation aux contextes territoriaux des aides à la mobilité et à la reprise d'emploi. Il est également prévu d'instaurer un véritable droit de tirage local pour le financement de dispositifs spécifiques et d'appels à projet locaux dans le cadre d'enveloppes mises à disposition par les directions régionales. »

³⁹¹ *Ibidem*, pág.31 : « Compte tenu, d'une part, de la place centrale accordée à la région par le projet de loi en matière de formation, d'orientation et d'apprentissage et, d'autre part, des compétences déjà assumées par elle dans le domaine du développement économique, il serait cohérent que le pilotage stratégique régional du service public territorial de l'emploi soit assuré également par cette collectivité. »

³⁹² Convention nationale de l'encadrement de Pôle Emploi. Discours de Michel Sapin. 2 juillet 2012. El Ministro de Trabajo afirma la necesidad de un « empotramiento territorial » del Pôle Emploi y del papel de las Regiones. Sin embargo, matiza su discurso recordando que Pôle Emploi es ante todo un operador nacional y que es el nivel pertinente para la eficacia de la Política de Empleo: « L'action de Pôle Emploi doit être mieux ancrée territorialement. Elle doit tenir compte de la spécificité des territoires et des bassins d'emploi, Pôle Emploi doit savoir adapter ses dispositifs, partager son expertise avec l'ensemble des acteurs et partenaires présents sur ces territoires.(...) je souhaite que la Gouvernance de Pôle Emploi accorde une place plus importante aux acteurs majeurs que sont les Régions. (...) Ce qui est pertinent dans le domaine de la formation ne l'est pas pour tous les domaines de la politique de l'emploi, et je veux rassurer s'il en était besoin ceux qui s'inquiètent pour l'avenir de Pôle Emploi comme opérateur national de la Politique de l'Emploi : il n'est pas dans mes

Tras la fusión de la ANPE con la red ASSEDIC y la superación de numerosas dificultades tanto a nivel organizativo, de recursos humanos, de financiaciones como a nivel temporal debido al corto plazo otorgado para proceder a aquellos cambios, Pôle Emploi inicia una segunda fase de su existencia que consiste a consolidar su papel y seguir desempeñando hoy tres funciones cardinales en la totalidad del territorio: indemnización, colocación y acompañamiento. El Convenio tripartito firmado para el periodo 2012-2014 fijó las orientaciones siguientes: la personalización de la oferta de servicio a los demandantes de empleo y a las empresas, la necesidad de actuar con más cercanía con los territorios y recolocar medios en el acompañamiento de los demandantes de empleo. Para desarrollar implementar estas orientaciones, Pôle Emploi elaboró un proyecto estratégico, “Pôle Emploi 2015” construido sobre 6 ejes y basado en la colaboración con las empresas, los socios y los territorios así como mejoras de funcionamiento de la institución: hacer más para los que más necesitan es decir adaptarse a las necesidades de los demandantes de empleo y de las empresas; actuar con los socios de manera más cercana y trabajar de forma complementaria; simplificar e introducir el colectivo en el corazón de la organización del trabajo; estar más atentos a los resultados de la acción de Pôle Emploi; innovar para mejorar los servicios y valorizar las pericias, apostar en la confianza, en particular con los consejeros.

Por último, cabe abordar la faceta internacional de Pôle Emploi, *Pôle Emploi International*. Pôle Emploi abre también perspectivas de colocación en el ámbito internacional. Es la red Pôle Emploi Internacional que asesora a los candidatos a la movilidad europea e internacional. La red cuenta con 25 oficinas en las regiones y en los DOM. Tiene una doble misión: en primer lugar, fomentar la movilidad profesional a nivel internacional, ofreciendo una serie de servicios a los usuarios interesados. En segundo lugar, agilizar la contratación en el ámbito internacional³⁹³. Por otra parte, Pôle Emploi es miembro de EURES que es una red de cooperación entre los servicios de empleo de los Estados miembros, sus socios y la Comisión. EURES, Servicio Europeo de Empleo, está presente en 31 países cuenta con 850 consejeros EURES dentro de los cuales 85 participan a la red Pôle Emploi Internacional. Su objetivo es intercambiar informaciones sobre las ofertas y demandas de empleo, sobre la situación y la evolución del mercado laboral así como sobre las condiciones laborales y las de vida. Promueve la movilidad en el mercado europeo del empleo al prestar servicios a los

intentions, ni dans celles du Gouvernement de remettre en cause ce caractère national en « régionalisant » Pôle Emploi. Tout simplement parce que ce n'est pas ainsi que l'on renforcerait l'efficacité de la Politique de l'Emploi. »

³⁹³ En el año 2011, Pôle Emploi presentó más 30000 ofertas en Europa (el 70%) y en el ámbito internacional.

trabajadores y empleadores, y a cualquier ciudadano que ejerce su derecho a la libre circulación en calidad de trabajador en la UE.

b.- El papel de las colectividades territoriales: misiones específicas y experimentaciones locales

Como se mencionó anteriormente, la reforma ocurrida en el año 2005 ha permitido a cualquier prestatario de servicios de empleo, privado o público, participar al servicio público sin ninguna condición previa³⁹⁴. Por otra parte, desde finales de los 80, el Estado ha invitado a las colectividades territoriales a involucrarse más en la política de empleo. Por ejemplo, dicha intervención se tradujo por la creación de los PLIE³⁹⁵ – Plan Local de Inserción por el Empleo o con el establecimiento de las casas de empleo – Maisons de l’Emploi.

Mediante una instrucción³⁹⁶ ministerial de 3 de marzo de 2011, la cuenca de empleo, que define el territorio geográfico de búsqueda de empleo de un demandante de empleo, se convierte en escala pertinente de intervención conjunta de los electos locales, agentes sociales, empresas, organismos de formación, organismos recaudadores de formación profesional, organismos encargados de la colocación de trabajadores discapacitados, las casas de empleo o las misiones locales. Así se constituye un verdadero Servicio Público del Empleo Local (SPEL) dirigido por el sub-prefecto. No obstante, desde su creación, se ha puesto de manifiesto por una parte su real complejidad debido a la multiplicidad de actores que lo conforma y por otra parte, la clara falta de identificación del jefe de fila puesto que en muchas ocasiones si bien es cierto que los prefectos y sub-prefectos lideran en su seno, dando un impulso político de conformidad con las orientaciones estratégicas definidas a nivel nacional, fijando los ejes estratégicos de cooperación, resulta que debido a frecuentes cambios de afectación no pueden asegurar la coordinación diaria del funcionamiento del SPEL. “la coordinación que operan es más formal que realmente operativa”³⁹⁷.

Además, intervienen en el Servicio Público de Empleo, las colectividades territoriales como actores. Las comunas ejercen un papel importante puesto que reciben ofertas de empleo y efectúan operaciones de colocación a favor de los administrados que buscan un empleo, tras

³⁹⁴ Article L.5311-3 et L.5311-4 du Code du Travail.

³⁹⁵ Article L.5131-2 du Code du Travail

³⁹⁶ Instruction DGEFP n° 2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental - implication attendue des sous-préfets : objectifs et suivi, NOR : ETSD1106229C. http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/03/cir_32682.pdf

³⁹⁷ ALDUY J-P., « Rapport d'information N°713 fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle Emploi », 2010-2011, pág.170.

haber firmado con el Estado y el Pôle Emploi³⁹⁸. Por otra parte, con la Ley de 18 de enero de 2005, la intervención de las colectividades territoriales ha sido ampliada y en particular la de las regiones que pueden ser parte de la creación y del funcionamiento de las Casas de empleo.

Es la Ley de 18 de enero de 2005 que instituye las Casas de Empleo³⁹⁹ para responder a dos prioridades. En primer lugar se trataba de favorecer las relaciones con la ANPE y las ASSEDIC antes de la fusión y organizar las iniciativas de las colectividades territoriales en materia de empleo⁴⁰⁰. Constituida como asociación o agrupación de interés público, la Casa de Empleo cuenta con la necesaria participación del Estado, de Pôle Emploi y de una colectividad territorial. El papel de estas organización es doble y consiste, primero en coordinar y federar la acción de las colectividades territoriales y de los socios privados para asociarse a la política de empleo del Estado; luego en adaptar el servicio público a las realidades de la cuenca de empleo⁴⁰¹. El Convenio de 5 de mayo de 2006⁴⁰² firmado entre el Estado, la ANPE y la UNEDIC aclara sobre el concepto de las casas de empleo: Las casas de empleo, cuya constitución está sometida a la participación del Estado, de la ANPE y de la ASSEDIC, tienen una función de asociación de medios a nivel territorial. Actual en particular en tres ámbitos, en beneficio de los trabajadores por cuenta ajena, los demandantes de empleo y de las empresas: la observación, la anticipación de las necesidades de mano de obra y la adaptación del territorio a las mutaciones económicas, el acceso y la vuelta al empleo.

Las Misiones Locales de Inserción, aparecen como una alternativa a los jóvenes sin empleo. Creadas mediante ordenanza de 1982⁴⁰³, en mismo tiempo que las Permanencias de Atención, información y orientación (PAIO), echo de la ola descentralizadora administrativa, es el informe Swartz entregado al primer Ministro en septiembre de 1981 que propone la creación de las Misiones Locales de Inserción como respuesta global a las dificultades que

³⁹⁸ Article L.5322-2 du Code du Travail.

³⁹⁹ Article L.5313-1 à L.5313-5 et R.5313-1 à R.5313-12 du Code du Travail.

⁴⁰⁰ Arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des maisons de l'emploi. JORF du 30 décembre 2009.

⁴⁰¹ Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, exposé des motifs : « L'article L.311-10 prévoit la création dans chaque région, de maisons de l'emploi ayant pour mission de mutualiser les moyens de chacun des acteurs du service public de l'emploi pour une meilleure efficacité du service rendu aux entreprises et aux demandeurs d'emploi et d'améliorer l'ancrage territorial du service public de l'emploi, notamment en facilitant la participations des collectivités territoriales. »

⁴⁰² Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, signature de la convention Etat-ANPE-Unédic relative à la coordination des actions du Service Public de l'emploi, vendredi 5 mai 2006, pág.7.

http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DP_Signature_de_la_convention_Etat-Anpe-UNEDIC_-_vendredi_5_mai_2006.pdf

⁴⁰³ Ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale. JORF du 28 mars 1982 page 956 - Circulaire n°1671/SG du 9 avril 1982 application de l'ordonnance du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale. Bulletin officiel des services du Premier ministre n°2, page 1: « Elles suivent les jeunes pendant leur période de formation ; elles les aident à construire un itinéraire d'insertion sociale et professionnelle et en assurent le suivi. Elles sont un relais entre le jeune et les organismes de formation. Elles se préoccupent de l'ensemble des problèmes d'insertion sociale qui se posent aux jeunes : vie quotidienne, logement, loisirs, santé... Elles recherchent, en relation notamment avec l'ANPE, les organismes de formation et les employeurs, des réponses inédites aux problèmes d'insertion, de formation et d'emploi qui se posent localement aux jeunes ».

conocen los jóvenes en materia de empleo. Estos establecimientos, en el marco de su misión de servicio público, se encargan de ayudar a los jóvenes de 16 a 25 años para resolver problemas relativos a su inserción profesional y social, desempeñando funciones de atención, información, orientación y acompañamiento⁴⁰⁴. Asociación o Agrupación de Interés Público, Las M.L.I cuentan con la participación del Estado, de las colectividades territoriales, de los establecimientos públicos, de las organizaciones profesionales y sindicales, y de asociaciones.

Un Consejo Nacional de Misiones Locales, dependiendo del Primer Ministro está encargado de proponer orientaciones para el programa nacional de animación y de evaluación de la red de las M.L.I.⁴⁰⁵. Las Misiones Locales se dedican en gran parte al acompañamiento personalizado para el acceso al empleo de los jóvenes⁴⁰⁶ pero son también intermediarios en el mercado del trabajo⁴⁰⁷ puesto que pueden ejercer actividades correspondientes al Pôle Emploi si firman un convenio con el Estado, la Región y dicha institución⁴⁰⁸.

Francia y España comparten el mismo objetivo que consiste a disminuir la tasa de desempleo existente en cada uno de estos territorios. Para alcanzarlo, primero se apoyan sobre una organización propia, diseñada en función de las características de cada uno. Por un lado, el Sistema Nacional de Empleo español se puede calificar de territorializado porque viene articular la coordinación entre los niveles estatal, autonómico y local. En Francia, la tradición centralista inspiró la constitución del Servicios Público de Empleo. Habiendo identificado la asimetría competencial y organizacional de los Sistemas Nacionales de Empleo respectivo, conviene examinar las estrategias elaboradas en materia de empleo así como los “remedios” diseñados con la finalidad de luchar contra el desempleo.

⁴⁰⁴ Article L.5314-2 du Code du Travail.

⁴⁰⁵ Article L.5314-1, R.5314-1 à R.5314-5 et D.5314-6 à D.5314-12 du Code du Travail.

⁴⁰⁶ Article L.5131-1 du Code du Travail.

⁴⁰⁷ Loi n° 93-1313 quinquennale du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. JORF du 21 décembre 1993 page 17769. Article 76 : " Les jeunes de moins de vingt-six ans à la recherche d'un emploi ou d'une formation bénéficieront dans un même lieu de l'ensemble des services adaptés à leurs besoins. A cette fin, l'Etat, la région et l'institution mentionnée à l'article L. 311-7 du code du travail concluent avec les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, ainsi qu'avec les personnes morales publiques ou privées, notamment les communes, concourant à la satisfaction de ces besoins, une convention de coopération. Cette convention détermine notamment les conditions dans lesquelles les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ainsi que les personnes morales susvisées peuvent réaliser des missions dévolues à l'institution mentionnée à l'article L. 311-7 du code du travail. Les objectifs et les conditions de cette coopération sont précisés dans la convention régionale tripartite d'application du contrat de progrès de l'institution mentionnée à l'article L. 311-7 du code du travail prévue à l'article L. 910-1 du code du travail. »

⁴⁰⁸ Accord-cadre portant sur le partenariat renforcé entre Pôle emploi, l'Etat, représenté par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et le Conseil national des missions locales (CNML) du 26 janvier 2010 (BOPE 2010-12) : **6**. Articulation des missions locales et de Pôle emploi aux mesures pour l'emploi des jeunes. Le partenariat renforcé entre les missions locales et Pôle emploi permet la prise en compte des priorités des politiques de l'emploi. Pour ce faire, les parties coordonnent leurs actions, dans une mise en œuvre à minima concertée ou partagée, notamment dans le cadre du montage de futurs programmes impliquant les deux réseaux. Les comités de pilotage régionaux et locaux veillent au renforcement des bonnes pratiques entre les acteurs.

B- Los protagonistas de la Formación Profesional: un mosaico

La Formación Profesional como vertiente de las políticas de empleo se desarrolla en Francia a través de un modo de gobernanza singular (1) y como competencia, su ejercicio ha sido descentralizado (2).

1.- La gobernanza de las políticas de formación profesional

En el ámbito nacional, interviene el Consejo Nacional de la Formación Profesional a lo Largo de la Vida (CNFPTLV)⁴⁰⁹. Creado por el A.N.I de 3 de julio de 1991, el Comité Paritario Nacional para la Formación Profesional (CPNFP) que reunía a los representantes de los agentes sociales era la instancia de orientación y de reflexión de la formación profesional continua financiada por las empresas, ha sido sustituido por el Consejo Nacional de la Formación Profesional a lo Largo de la Vida creado por la Ley de 4 de mayo de 2004 ha visto su papel reforzado con la Ley de 24 de noviembre 2009. Encargado de definir las orientaciones en materia de formación a lo largo de la vida y evaluar las políticas implementadas, es la instancia facultada de la regulación del dispositivo paritario de la formación y en particular, del seguimiento del organismos colectores (OPCA). Está conformado por un presidente, 8 representantes del Estado, dos diputados, dos senadores, 25 consejeros regionales un Consejero de la Asamblea Corsa, 12 representantes de organizaciones de trabajadores y de empleadores las más representativas a nivel nacional, 3 representantes de la cámaras consulares (Cámara de Oficios y Cámara de Comercio e Industria), 3 representantes de organismos interesados en la formación profesional, dos personalidades cualificadas, el presidente de la Comisión Nacional de la certificación profesional. La implementación de las orientaciones definidas por el CPNFP está realizada por una red de organismos paritarios recaudadores (OPCA – Organismes Paritaires Collecteurs Agréés), y el Fondo Paritario de Segurización de las trayectorias profesionales (FPSPP), organismo de perecuación de los fondos de la formación profesional creado en 2009. Las competencias son descentralizadas y ejercidas por las regiones, si en principio son amplias, se articulan en la práctica con las de varios actores competentes como el Estados, los agentes sociales, los organismos de formación, los entes locales.

⁴⁰⁹ Articles L.6123-1 et D. 6123-1 du Code du travail.

A nivel regional, el Comité Regional del Empleo y de la Formación Profesional (CCREFP)⁴¹⁰ sustituyó desde el año 2002 al COREF (Comité Regional de la Formación Profesional, de la promoción social y del empleo). Su misión consiste en favorecer la concertación entre los distintos actores. Por ello, desenvuelve funciones de diagnóstico, de estudio, de seguimiento y de evaluación de las políticas. Los servicios competentes del Estado lo informan sobre la financiación de los contratos de profesionalización, los contratos de progreso quinquenales firmados entre el Estado, la AFPA y Pôle Emploi. El CCREFP se compone de 6 miembros en nombre del Estado (el o los rectores de academia, representantes de los servicios del Estado designados por el Prefecto de Región, 6 miembros en representación de la región, 7 miembros de organizaciones patronales y cámaras regionales de agricultura, comercio e industria, y cámara de oficios, 7 miembros de las organizaciones de trabajadores de los cuales 5 representantes de las organizaciones sindicales más representativas a nivel nacional y el presidente del Consejo Económico y social regional. “La actividad de los CCREFP se ha fuertemente intensificado en 2011 con motivo de las negociaciones que han acompañado la preparación de los contratos de plan regionales de desarrollo de formaciones profesionales. (...) los actores se han apropiado esta instancia para hacer de ella un real lugar de negociaciones sobre los desafíos inherentes a la formación profesional. Actores no mencionados por los textos han sido asociados a los trabajos de esta instancia y en particular Pôle Emploi.”⁴¹¹

Paralelamente a estos actores nacionales y regionales, existen otras instancias paritarias que participan en el ámbito de la formación profesional a lo largo de la vida. Las comisiones paritarias nacionales del empleo (CPNE) han sido creadas por el A.N.I de 10 de febrero de 1969 sobre la seguridad del empleo e intervienen por ejemplo con respecto al establecimiento de certificados de cualificaciones registrados en el repertorio nacional de certificaciones profesionales pero también en cuanto a las certificaciones que se pueden obtener mediante la acreditación de competencias profesionales. A nivel regional, existen comisiones paritarias interprofesionales regionales del empleo (COPIRE) que promueven la política de formación, estudian los medios de formación, de perfeccionamiento y de readaptación profesionales que existen para los distintos niveles de cualificaciones⁴¹².

⁴¹⁰ Articles D. 6123-18 à D.6123-27 du Code du travail.

⁴¹¹ Annexe au projet de loi de finances pour 2013 – Formation Professionnelle, pág.179.

⁴¹² Article 8-8 de l’A.N.I du 5 décembre 2003.

2.- El proceso de descentralización en el ámbito de la Formación Profesional

De conformidad con el artículo D.6312-1 del Código de trabajo, el Estado, las colectividades locales, los establecimientos públicos, los establecimientos de enseñanza públicos y privados, las asociaciones, las patronales, los sindicatos y las empresas concurren a garantizar la formación profesional continua.

Resulta que la ola descentralizadora que se produjo en 1982, y en particular con la Ley Deferre de 7 de enero de 1983⁴¹³, otorgó a las regiones la competencia de derecho común en materia de aprendizaje y de formación profesional de los jóvenes y de los adultos que buscan un empleo, con transferencia de los recursos financieros inherentes. Las regiones y el Estado participan al ejercicio del derecho a la orientación profesional, de conformidad con el artículo L. 6121-1 del Código de trabajo. El Estado dispone de competencia de atribución para acciones nacionales, además de sus prerrogativas en cuanto a la organización, financiación y control de la formación profesional continua. “El Estado central es hoy uno de los actores en la definición y la implementación de las políticas de formación profesional continua y de aprendizaje al lado de las empresas, de los agentes sociales y de las colectividades locales. Pero su papel de coordinador, regulador y de regálía es esencial”⁴¹⁴. La descentralización competencial a favor de las regiones se realizó progresivamente. En primer lugar, la ley quinquenal de 20 de diciembre de 1993 otorga competencia sobre el dispositivo de formación profesional de los jóvenes a los Consejos Regionales. Luego, las Leyes de modernización social de 17 de enero de 2002⁴¹⁵ y de democracia de proximidad⁴¹⁶ identifican la región como un nivel de regulación del sistema de formación profesional. Además de la Ley de 4 de mayo de 2004⁴¹⁷ relativa a la formación a lo largo de la vida que crea un Consejo Nacional de la Formación Profesional a lo Largo de la Vida, encargado de favorecer a nivel nacional la concertación entre los actores para la concepción de políticas de formación profesional así como el seguimiento e implementación, en relación con los comités regionales del empleo y de la formación profesional, es la Ley de 13 de agosto de 2004 relativa a las libertades y

⁴¹³ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. JORF du 9 janvier 1983.

⁴¹⁴ Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP), Le contrôle de la Formation Professionnelle en 2005 et 2006 », juillet 2008, <http://www.centre-inffo.fr/uhfp/IMG/pdf/1758.pdf>

⁴¹⁵ Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale. JORF du 18 janvier 2002.

⁴¹⁶ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. JORF du 28 février 2002.

⁴¹⁷ Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. JORF du 5 mai 2004, article 27.

responsabilidades locales⁴¹⁸ que viene establecer que a partir del 1 de enero de 2005 las regiones tienen la responsabilidad del aprendizaje y de la formación profesional de los jóvenes y adultos en búsqueda de empleo, siempre y cuando dichas formaciones no incumben a las empresas o al seguro por desempleo. Además, la Ley atribuye a los consejos regionales la organización de la red de centro y puntos de información y de consejo sobre la acreditación de competencias profesionales (VAE-Validation des Acquis de l'Expérience), garantizar la acogida en formación cualificada de interesados provenientes de otros territorios. Una de las mayores atribuciones que confiere la ley a la Región es la responsabilidad de adoptar e implementar el Plan Regional de Desarrollo de la Formación Profesional. En materia de aprendizaje, el registro de los contratos de aprendizaje es de competencia regional. Con respecto a la prima de aprendizaje que se abona a los empleadores de aprendizas, la Región determina la naturaleza, el nivel y las condiciones de atribución. La ley de 13 de agosto de 2004 establece que los créditos destinados a las prácticas AFPA a cargo del Estado se transfieren progresivamente a las regiones y se circunscriben a la formación, la remuneración de los practicantes y a las prestaciones anexas como el acompañamiento, alojamiento y restauración. Dicha transferencia se realiza en las regiones que han firmado un convenio tripartito con el Prefecto de Región y la AFPA para definir el esquema regional de formaciones y el programa de actividad de la AFPA. Sin embargo, la consecuencia es “una falta de coordinación funcional que obstaculiza la afirmación de una gobernanza regional (...) Para las regiones, el ejercicio de sus nuevas competencias se aparenta a una lucha, en muchos casos agotadora, contra las rigideces del sistema. La falta de coordinación se presenta como la principal escoria de las leyes de descentralización y el mayor obstáculo a la emergencia de una gobernanza eficaz.”⁴¹⁹

Con el fin de dar una respuesta a esta observación, la Ley de 24 noviembre de 2009⁴²⁰ que confirma la repartición de competencias entre el Estado y la Región en materia de formación profesional pretende mejorar la coordinación del sistema de formación entre ambos niveles. Las condiciones de elaboración del Plan Regional de Desarrollo de las Formaciones Profesionales, introducido por la ley de 20 de diciembre de 1993⁴²¹ con el fin de dar coherencia a la acción local en materia de Formación Profesional que, fracasó, y que la Ley

⁴¹⁸ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF du 17 août 2004.

⁴¹⁹ SEILLIER B., « Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle », Tome I, du 4 juillet 2007, pág.158.

⁴²⁰ Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, JORF du 25 novembre 2009.

⁴²¹ Loi n° 93-1313 quinquennale du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, JORF du 21 décembre 1993.

de 24 de noviembre de 2009 designa como el Contrato de Plan Regional de Desarrollo de las Formaciones (CPRDF) han sido modificadas. Confeccionado en las condiciones establecidas en el artículo L.214-13 del Código de Educación y en el artículo L.4424-34 del Código General de la Colectividades Territoriales, compromete a los actores encargados de su implementación, es decir al Estado, la Región y los agentes económicos y sociales, así como Pôle Emploi de conformidad con el artículo L.6121-2 del Código de Trabajo. Con respecto a la implementación de los CPRDF, se firman convenios con los establecimientos de enseñanza pública y los organismos formación profesional mencionados en el artículo L.214-14, VI del Código de Educación. También se firman convenios con los organismos colectores paritarios autorizados (Organismes Collecteurs Paritaires Agréés-OPCA) que estipulan las condiciones de participación de las regiones en la financiación de acciones formación como lo dispone el artículo L.6313-1 y de la remuneración de los beneficiarios de un permiso individual de formación.

La formación profesional y la competencia regional son objeto de mucha atención en la actualidad. Está al cruce entre la dinámica descentralizadora con el proyecto de Ley “de movilización de las regiones para el crecimiento y el empleo y de promoción de la igualdad de los territorios”⁴²², y la gran reforma de la formación profesional y en particular la parte orientación.

En síntesis, el análisis de la arquitectura administrativa de los Sistemas Nacionales de Empleo en España y en Francia permite sacar como primera conclusión que tanto la forma de Estado como la organización administrativo-territorial vienen a caracterizar el Sistema Nacional de Empleo de un país. La diferencia sustancial que existe entre ambos países es que las Comunidades Autónomas ejercen competencias en materia de Servicios Públicos de Empleo a través los procesos de traspaso competenciales oportunos mientras las Regiones francesas no disponen de ninguna competencia ante el Servicio Público de Empleo Estatal, desconcentrándose en los territorios regionales. Asimetría que indudablemente viene desequilibrar sino dificultar las cooperaciones entre ambos sistemas.

⁴²² Projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires (RDFX1309136L), exposé des motifs : « Cette réforme s'organise en trois projets de loi : - de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, - de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, - de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale. (...) A cette fin, aux côtés des transferts qui visent à parfaire les blocs de compétences, de nouvelles dispositions sont proposées, qui permettront de clarifier les compétences entre collectivités, notamment par l'établissement de chef de file par catégories de compétences, d'ajuster leur répartition aux réalités des territoires au sein des conférences territoriales de l'action publique, enfin d'optimiser leur efficacité par le pacte de gouvernance territoriale. »

Conclusión del Capítulo 1:

En síntesis, el estudio de las políticas de empleo en España y en Francia, objeto de este primer capítulo, permite afirmar que, esquemáticamente, a pesar de las diferencias de organización institucional, ambos Estados conservan la competencia en materia de política de empleo. La definición de la política de empleo se realiza a nivel nacional. Difieren con respecto a la implementación de los instrumentos de intervención en el mercado laboral puesto que si en Francia se efectuó a nivel nacional, en España, son las Comunidades Autónomas que disponen de la competencia de ejecución. En materia de Formación Profesional, son las unidades regionales de cada país que son competentes.

En concreto, queda demostrado, en primer lugar, que tanto en Francia como España, las políticas de empleo se traducen por intervención pública, cuya responsabilidad incumbe a los Estados centrales respectivos, en el funcionamiento del mercado laboral y para reducir las consecuencias inherentes a los desequilibrios que pueden caracterizar el mercado del trabajo. Por consiguiente, en ambos países, de manera más o menos explícita, se distinguen las políticas de empleo y para el empleo y se utiliza la clasificación establecida por la OCDE que diferencia las políticas activas de empleo que tienden a luchar contra el racionamiento del empleo en el mercado laboral, de las políticas pasivas, que pretenden compensar el impacto negativo del desempleo. En ambos países, las políticas activas tienden a mejorar el funcionamiento del mercado laboral, primero con la mejora de las posibilidades de acceso al empleo; segundo, con la adaptación de formación para el empleo o sea la optimización de la empleabilidad; tercero, con el apoyo a la creación de empresa. Por otra parte, con respecto a las políticas pasivas, Francia y España garantizan al trabajador un ingreso de sustitución en caso de desempleo. La protección por desempleo desarrollada en cada uno de estos países no está gestionada de manera similar, puesto que del lado español, dicha protección se configura como una rama de la seguridad social y en Francia, es un organismo autónomo que está encargado de administrarla. En segundo lugar, a través de esta investigación se desprende que, Francia y España comparten el mismo objetivo que consiste a disminuir la tasa de desempleo existente en cada uno de estos territorios. Para alcanzarlo, primero se apoyan sobre una organización propia, diseñada en función de las características de cada uno. Por un lado, el Sistema Nacional de Empleo español se puede calificar de territorializado porque viene a articular la coordinación entre los niveles estatal, autonómico y local. Los protagonistas en el ámbito de las políticas de empleo en España figuran en el Sistema Nacional de Empleo. En

concreto son el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos Autonómicos. Esta categoría debe ser completada por los actores de la Formación Profesional, ya que las medidas formativas ocupan un papel central en el arsenal de medidas de lucha contra el desempleo. Por otro lado, en Francia, la tradición centralista inspiró la constitución del Servicio Público de Empleo, caracterizado por una extrema multiplicidad de los intervinientes en este sector.

Capítulo 2.- El impacto limitado de la coordinación europea de las políticas de empleo a nivel regional

Las políticas de empleo han sido y siguen siendo el espejo de las mutaciones económicas, sociales, políticas y tecnológicas ocurridas, en España y en Francia. Si es cierto que la elaboración de dichas políticas compete a los Estados, la Unión Europea se ha convertido en un actor más y de relevancia en el ámbito del empleo. El fenómeno de europeización de las políticas de empleo nacionales se ha traducido por una introducción progresiva del empleo en los textos comunitario y por la aplicación de una lógica de coordinación de las políticas de empleo nacionales alrededor de directrices comunes.

De conformidad con el artículo 146 del TFUE, se desprende la necesidad de que los Estados miembros y la Unión Europea cooperen en el proceso de coordinación de las políticas internas. En el ámbito del empleo, en reacción ante la situación preocupante del mercado laboral europeo⁴²³, surge la Estrategia Europea de Empleo, como instrumento para operar una convergencia entre las políticas nacionales de empleo de los Estados miembros a través de acciones a nivel nacional.

Dicha Estrategia aparece como “matriz originaria”⁴²⁴ de un instrumento novedoso destinado a cumplir los objetivos comunitarios en materia de empleo, el Método Abierto de Coordinación⁴²⁵ (M.A.C), que suscitó un importante debate rompiendo con las técnicas tradicionales de producción normativa. Por otra parte, la Estrategia de Empleo diseñada a nivel comunitario, orienta a los Estados miembros en la elaboración de sus políticas de empleo las cuales tienen una traducción territorial más o menos eficiente según el grado de descentralización.

Desde un punto de vista metodológico, la Estrategia Europea para el Empleo se fundamenta en la coordinación y el control por los pares de cada Estado, sin ser vinculante, a través del

⁴²³ LOPEZ ESCUDERO M., MARTIN y PEREZ DE NANCLARES (Dir.), Derecho comunitario material, McGraw-Hill, 2000, pág. 279: “A partir de los años setenta, la situación del empleo empieza a ser realmente preocupante por el aumento progresivo del paro, la inadecuación entre oferta y demanda, la insuficiencia de las políticas nacionales y las limitaciones de la acción comunitaria”; PRIETO PRIETO A., “La nueva fase la Estrategia Europea de Empleo”, Revista MTAS, nº52/2004, pág.211: “El Libro Blanco (Crecimiento, Competitividad y Empleo) puede ser considerado como el primer hito en el reconocimiento del verdadero alcance del problema del desempleo en España”.

⁴²⁴ DE LA ROSA S., “La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire », travaux du CERIC, ed. Bruylant, 2007, pág.31.

⁴²⁵ DELORS J. « Avant-propos », in DEHOUSSE R., L'Europe sans Bruxelles, Une analyse de la Méthode Ouverte de Coordination, Harmattan, 2004, pág.9-10 : « certains y ont vu l'ébauche d'une alternative générale à une méthode communautaire jugée (...) trop dérangeante, d'autres au contraire une remise en cause des méthodes qui ont valu à l'Europe de remporter un nombre de succès importants. »

Método Abierto de Coordinación. Conviene subrayar que la Estrategia Europea para el Empleo asocia sólo a los Estados. Si es cierto que la Unión Europea siempre ha afirmado el papel preponderante de las regiones, la invitación a los Estados únicamente de contribuir a la elaboración de aquella estrategia, de modernizar sus servicios públicos de empleo y de territorializar la intervención pública en materia de empleo revela el rol hegemónico de los Estados como actores centrales de la construcción europea. La Europa de las regiones es aún una ambición que la política promovida por la Unión Europea en materia de empleo mantiene en el estado de mito.

En consecuencia, en base a esta evolución y en el marco de esta investigación, se plantea la pregunta de saber si las políticas nacionales de empleo diseñadas en base a las orientaciones comunitarias, cuya traducción territorial se revela más o menos eficiente según el grado de descentralización administrativa de los países, permiten responder a las necesidades del mercado laboral de una zona transfronteriza, en este caso de una Eurorregión.

Para poder medir si el fenómeno de europeización de las políticas de empleo nacionales impacta favorablemente los espacios transfronterizos, conviene en primer lugar estudiar el proceso de coordinación - el Método Abierto de Coordinación- como vía de convergencia de las políticas nacionales de empleo (Sección I). En segundo lugar, interesa examinar la ambigüedad que provoca la dinámica de coordinación de las políticas de empleo desarrolladas en cada Estado miembro, al promover la dimensión territorial del proceso de convergencia pero confirmando el papel preponderante de los órganos estatales (Sección II).

Sección I.- El proceso de coordinación comunitaria: hacia la convergencia de las políticas nacionales de empleo

Las investigaciones relativas a la vertiente transfronteriza del empleo han conducido a estudiar y dimensionar el espacio que le otorga el ordenamiento jurídico comunitario. A nivel europeo, el empleo ha ido suscitando un interés progresivo, preocupación común en los ochenta, ha pasado a ser una prioridad en la visión estratégica europea. El empleo se percibe como el fundamento de la libre circulación de los trabajadores, pero también como un asunto de interés común (§1). Así, para alcanzar la convergencia de las políticas de empleo, la Unión Europea optó por experimentar un mecanismo de soft law: el Método Abierto de Coordinación (§2).

§1.- El empleo, como asunto de interés común

El empleo ha ido ocupando un lugar siempre más importante en las preocupaciones europeas. Pero el real compromiso de los Estados miembros, en materia de empleo, se refleja en el Tratado de Ámsterdam, premisa de una estrategia comunitaria de empleo (A). La paulatina incorporación del empleo como objeto transversal de las políticas comunitarias ha generado una influencia siempre más creciente en la orientación de las políticas nacionales de empleo (B).

A.- El Tratado de Ámsterdam, premisa de una estrategia comunitaria de empleo

El Consejo Europeo de 16 y 17 de junio de 1997, reunido en Ámsterdam, concluyó la Conferencia intergubernamental alcanzando un consenso sobre un proyecto de Tratado, que incluye nuevas disposiciones en el ámbito del empleo, como si Europa “se hubiera vuelta políticamente consciente de sus responsabilidades en el ámbito social, frente al fenómeno macizo y persistente del desempleo”⁴²⁶. La promoción del empleo integra los objetivos de la Unión Europea⁴²⁷ y un nuevo título VIII convierte el fomento del empleo se convierte “en asunto de interés común” como lo establece el artículo 126 del Tratado modificado. Por ello, se exhorta a los Estados miembros desarrollar una estrategia coordinada para el empleo. Si bien es cierto que hasta dicha modificación, los progresos hacia una Europa social, desde un

⁴²⁶ MARTIN P., “Le Traité d’Amsterdam inaugure-t-il une politique communautaire de l’emploi?”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2000, pág.47.

⁴²⁷ Artículo 2 del Tratado constitutivo de la Unión Europea.

punto de vista jurídico, se limitaron a “aproximaciones técnico-funcionales” del derecho laboral, la introducción del Título VIII sobre empleo en el Tratado comunitario refleja una aproximación más bien transversal.

Para poder aprehender la Estrategia Europea de Empleo, importa resaltar que las disposiciones del Título VIII, relativas al empleo, se ubican en el cuerpo del Tratado después del Título relativo a la política económica y monetaria. La relación es relevante puesto que el artículo 126 primer párrafo establece que la contribución de los Estados miembros a la realización de un alto nivel de empleo debe ser compatible con las grandes orientaciones económicas adoptadas de conformidad con el artículo 99 segundo párrafo y, el artículo 128 segundo párrafo dispone que las orientaciones en materia de empleo deben responder a la misma exigencia de coherencia.

Inspirado en las disposiciones del Tratado relativas a la coordinación de las políticas económicas y por la convergencia de las políticas de empleo⁴²⁸ iniciada durante el Consejo de Essen en 1994, el título VIII (artículos 125-130) establece el marco de elaboración de las políticas nacionales de empleo a través de la Estrategia Europea del Empleo. En virtud del artículo 128, se sistematiza la coordinación⁴²⁹; así, además de crear un Comité de Empleo⁴³⁰, órgano consultivo cuya misión es promover la coordinación entre los Estados miembros de las políticas en materia de empleo y del mercado laboral, se implanta un procedimiento de coordinación. En una primera fase, en base a las conclusiones del Consejo Europeo y de las propuestas de la Comisión, tras diferentes consultas, el Consejo adopta, a la mayoría cualificada, cada año, directrices para el empleo, dirigidas a los Estados miembro. Dicho procedimiento contempla una segunda etapa en la que cada Estado deberá entonces diseñar un plan nacional de acción que describe la implementación de aquellas directrices. La tercera fase consiste en que el Consejo examine los planes respectivos de cada Estado miembro y puede decidir, por mayoría cualificada, en base a propuesta de la Comisión, adoptar recomendaciones específicas para cada país. La cuarta y última etapa consiste en un análisis conjunto por parte de la Comisión y del Consejo de los planes nacionales, elaborar y presentar un informe conjunto sobre el empleo que permitirá el diseño de nuevas directrices para el año siguiente.

⁴²⁸ ALVAREZ ALEDO C. “Nuevos retos para las políticas activas de empleo”, *Economistas* nº 77, pág. 288.

⁴²⁹ LAULOM S., « *Droit social communautaire et nouvelles formes de régulation : la stratégie européenne pour l'emploi* », in DOCKES E. (Dir.), *Au cœur des combats juridiques, pensées et témoignages de juristes engagés*, Dalloz, 2007, pág.219 ; DE PABLOS RAMIREZ J.C y MARTINEZ LOPEZ A., « *La Estrategia Europea de Empleo : Historia, consolidación y claves de interpretación* », *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 77, 2008 págs. 105-133.

⁴³⁰ Decisión 2000/1998 del Consejo de 24 de enero de 2000 por la que se crea el Comité de empleo.

La preocupación creciente para el desempleo y la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam fijada para el año 1999 condujeron al Consejo Europeo, con ocasión a la Cumbre sobre el Empleo en Luxemburgo, los 16 y 17 de noviembre de 1997 a proceder “a la aplicación anticipada de las disposiciones relativas a la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros” y por ende de la Estrategia Europea de Empleo. Por consiguiente, se implementa el Proceso de Luxemburgo⁴³¹ figurando en el artículo 128 y que implica la identificación de “Directrices comunes para el empleo”, que son líneas básicas de actuación, sugeridas por la Comisión, fijando así unos objetivos concretos, cuya realización se revisa periódicamente a través de un procedimiento de evaluación de resultado.

En el marco de esta Estrategia, se establecieron las primeras Directrices en 1998 estructuradas en torno a pilares prioritarios de actuación⁴³². Los pilares reflejan los objetivos más amplios en materia de empleo, las directrices son el fruto del análisis de la problemática del empleo, y en particular sobre el problema de cómo aumentarlo, ofreciendo las posibles soluciones a la baja tasa de ocupación europea. Los pilares básicos abarcan la mejora de la empleabilidad o capacidad de empleo de los ocupados y desempleados (empleabilidad)⁴³³; el desarrollo del espíritu empresarial (empresabilidad); el estímulo de la adaptabilidad de empresas y trabajadores ante el cambio o cambios económicos que puedan experimentarse (adaptabilidad) y por último, el fortalecimiento de las políticas para la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo (igualdad de oportunidades).

En base a ello, es necesaria la elaboración por cada uno de los diferentes Estados miembros, de un Plan Nacional de Acción para el Empleo de carácter anual⁴³⁴; lo cual supone una innovación respecto de la estrategia de Essen, que giraba en torno a planes de carácter plurianual. Por analogía con el principio de la vigilancia multilateral aplicado en el proceso de

⁴³¹ Es un proceso cíclico rotatorio de planificación, supervisión, examen y readaptación de la aplicación comunitaria y nacional de la política de empleo.

⁴³² Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo Extraordinario sobre el Empleo (Luxemburgo, 20 y 21 de noviembre de 1997): Apartado 3 “A tal fin, el Consejo Europeo decidió que las disposiciones pertinentes del nuevo título sobre el empleo del Tratado de Ámsterdam tengan efectos inmediatos. Esta decisión permite de hecho la aplicación anticipada de las disposiciones relativas a la coordinación de las políticas del empleo de los Estados miembros a partir de 1998. Dicha coordinación se realizará basándose en orientaciones comunes que tengan en cuenta los objetivos y los medios -las “directrices para el empleo”- que se inspiran directamente en la experiencia adquirida en el control multilateral de las políticas económicas, con el éxito que ya se conoce en lo que respecta a la convergencia. Se trata, sin dejar de respetar las diferencias que existen entre ambos campos y entre las situaciones de cada Estado miembro, de crear, tanto para el empleo como para la política económica, la misma voluntad de convergencia hacia objetivos comunes, verificables y actualizados periódicamente.”

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/%C2%B5.htm

⁴³³ Tal como afirmaba el Informe de la Comisión “Empleo en Europa 1998. Empleo para todos. Todos por el empleo: transformar las directrices en acción”, el enfoque preventivo en este primer pilar es esencial, debiendo basarse en la identificación precoz de las personas más expuestas al desempleo y en una acción rápida a fin de resolver los problemas a los que éstas se enfrentan; siendo especialmente importante resolver el problema del déficit de las cualificaciones de los desempleados y de los jóvenes. Informe de 20 de noviembre de 1998.

⁴³⁴ CHOZAS PEDRERO, J.: “*The Luxembourg Process and the Spanish Experience*”, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 15, n° 4 de 1999, pp. 403 y s.

convergencia económica, los Estados miembros remitirán cada año al Consejo y a la Comisión su plan de acción nacional para el empleo, junto con un informe sobre las condiciones de su desarrollo. Sobre esta base, el Consejo examinará anualmente la manera en que los Estados miembros hayan trasladado las "directrices" a su política nacional, y enviará un informe al Consejo Europeo, que aprobará las orientaciones necesarias para la fijación de unas "directrices" para el año siguiente.”⁴³⁵

La Estrategia Europea de Empleo se apoya sobre un modo nuevo de gobierno “el Método Abierto de Coordinación”, en el que un proceso de deliberación entre los Estados y los interlocutores sociales desemboca en la elaboración de directrices moralmente vinculantes careciendo de fuerza jurídica⁴³⁶. La Estrategia Europea para el Empleo ha sido desarrollada de manera no planificada⁴³⁷, influenciada tanto por evoluciones internas como por la decisión de la Comisión de utilizar su capacidad de emitir propuestas de recomendaciones a los Estados miembros para la implementación nacional de la EEE, como externas es decir las decisiones sucesivas de los Consejos Europeos.

Durante el Consejo Europeo de Cardiff, los 15 y 16 de junio de 1998⁴³⁸, se puso de manifiesto que se inició un nuevo proceso de reforma económica y fomento del empleo con el fin de que todos los ciudadanos de Europa pudieran disfrutar de todos los beneficios de la Unión Económica y Monetaria, y del mercado único. Por otra parte, subrayo que “una sociedad emprendedora e integradora debe dar a todos los ciudadanos, en particular a los jóvenes y a los desempleados de larga duración, la oportunidad de trabajar y de contribuir a un desarrollo económico y social más amplio”. Por primera vez, los quince Estados miembros presentaron Planes de Acción para el Empleo, tal y como se acordó en el Consejo Europeo de Luxemburgo.

El Consejo Europeo celebrado en Viena los días 11 y 12 de diciembre 1998 ha contribuido a la consolidación de la Estrategia Europea de Empleo⁴³⁹. En efecto, El informe conjunto sobre empleo muestra que se han logrado importantes avances a este respecto. La supervisión

⁴³⁵ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo Extraordinario sobre el empleo”, Luxemburgo, 20 y 21 de noviembre de 1997, apartado nº 16.

⁴³⁶ ZEITLIN J. y POCHET P. (Dir.), *The Open Method of Coordination in action: The European employment and social inclusion strategies*, Bruselas, 2005, P.I.E, Peter Lang.

⁴³⁷ POCHET P., « *Méthode ouverte de coordination et modèle social européen* », Note recherche nº03/01, Observatoire social européen, Institut d'études européennes, Université de Montréal, 2001, pag.4.

⁴³⁸ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Cardiff, 15 y 16 de junio de 1998, apartado nº 12. http://www.europarl.europa.eu/summits/car1_es.htm

⁴³⁹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Viena, 11 y 12 de diciembre de 1998, apartado nº 12. http://www.europarl.europa.eu/summits/wie1_es.htm

multilateral de la aplicación de las Directrices sobre el empleo es un componente fundamental del proceso de Luxemburgo. Invitó a los Estados miembros a realizar “mayores esfuerzos para fortalecer los instrumentos existentes y darles la forma de una estrategia coherente en pro del crecimiento, el empleo, la estabilidad y la reforma económica que evolucione hacia un Pacto Europeo de Empleo, dentro del marco del proceso de Luxemburgo”⁴⁴⁰ y subrayó la necesidad de un mayor grado de compromiso y de responsabilidad por parte de los interlocutores sociales.

Si el Consejo Europeo, que se reunió en sesión extraordinaria en Berlín los 23 y 24 de marzo de 1999⁴⁴¹ para cerrar la Agenda 2000 afín de “dotar a la Unión de políticas más eficaces y de los recursos financieros necesarios para llevarlas a cabo con ánimo de solidaridad, garantizando al mismo tiempo un rigor presupuestario en el ámbito de la Unión semejante al aplicado en el ámbito nacional”, también abordó la temática de los Fondos estructurales y en particular el Fondo Social Europeo. Con respecto a las iniciativas comunitarias, se limitan a tres con especial atención al ámbito transfronterizo y laboral: INTERREG (cooperación transfronteriza, transnacional e interregional)⁴⁴², EQUAL (cooperación transnacional en la lucha contra toda forma de discriminación y desigualdad en el mercado laboral) y LEADER (desarrollo rural).

El Consejo Europeo celebrado en Colonia los días 3 y 4 de junio de 1999⁴⁴³, priorizando la reducción duradera del desempleo, aprueba el “Pacto Europeo para el Empleo”. Reafirmando su compromiso con la estrategia coordinada para el empleo (proceso de Luxemburgo) y con la reforma económica (proceso de Cardiff), el Consejo Europeo considera como fundamental la reforma estructural de los mercados laborales, de productos y de capitales y destaca la importancia de un diálogo constante entre el Consejo, la Comisión y los interlocutores sociales sobre la estrategia coordinada para el empleo en el Comité Permanente para el Empleo.

⁴⁴⁰ *Idem.* Apartado 11.

⁴⁴¹ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Berlín, 23 y 24 de marzo de 1999.
http://www.europarl.europa.eu/summits/berl_es.htm

⁴⁴² *Idem.* Apartado 41: “A la luz del valor añadido que aportan las “iniciativas comunitarias” con independencia de los objetivos tradicionales, dichas iniciativas se reducirán en número a las tres siguientes: INTERREG (cooperación transfronteriza, transnacional e interregional), EQUAL (cooperación transnacional en la lucha contra toda forma de discriminación y desigualdad en el mercado laboral) y LEADER (desarrollo rural). El 5% de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales deberá reservarse para las iniciativas comunitarias. Al menos el 50% de los créditos se asignará a INTERREG, prestándose la debida atención a las actividades transfronterizas, sin olvidar la perspectiva de la ampliación, y respecto a los Estados miembros que tengan fronteras extensas con los Estados candidatos, así como a una mejor coordinación con los programas PHARE, TACIS y MEDA. Se tendrá debidamente en cuenta la integración social y profesional de los solicitantes de asilo en el marco de EQUAL. Se ha convenido en que los tres nuevos objetivos de tipo tradicional cubran el ámbito de todas las iniciativas comunitarias existentes que hayan demostrado su eficacia, pero no se hayan mantenido como tales.”

⁴⁴³ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Colonia, 3 y 4 de junio de 1999.
http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm#bill

B- El empleo, como objeto transversal de las políticas comunitarias

La evolución de la Estrategia Europea de Empleo convierte el empleo como un objeto transversal de las políticas comunitarias. Primero, la Estrategia Europea de Empleo para el periodo 2000-2005, es la traducción de la aplicación de un mecanismo de coordinación en el ámbito del empleo (1). Segundo, la renovación de la política europea de empleo permite establecer directrices integradas (2). Tercero, la crisis económico-financiera conduce la Unión Europea a reorientar su Estrategia (3).

1.- La Estrategia Europea de Empleo (2000-2005)

En virtud del artículo 128, se sistematiza la coordinación⁴⁴⁴; así, además de crear un Comité de Empleo⁴⁴⁵, cuya misión es promover la coordinación entre los Estados miembros de las políticas en materia de empleo y del mercado laboral, se implanta un procedimiento de coordinación. En una primera fase, en base a las conclusiones del Consejo Europeo y de las propuestas de la Comisión, tras diferentes consultas, el Consejo adopta, por mayoría cualificada, cada año, directrices para el empleo, dirigidas a los Estados miembros. Dicho procedimiento contempla una segunda etapa en la que cada Estado deberá entonces diseñar un plan nacional de acción que describe la implementación de aquellas directrices. La tercera fase consiste para el Consejo en examinar los planes respectivos de cada Estado miembro y puede decidir, por mayoría cualificada, en base a propuesta de la Comisión, adoptar recomendaciones específicas para cada país. La cuarta y última etapa consiste en un análisis conjunto por parte de la Comisión y del Consejo de los planes nacionales, elaborar y presentar un informe conjunto sobre el empleo que permitirá el diseño de nuevas directrices para el año siguiente.

Una vez el procedimiento determinado y más allá del ámbito de aplicación que representa la política de empleo, la Estrategia Europea de Empleo se configura como modelo para la construcción de un nuevo mecanismo de intervención, el Método Abierto de Coordinación,

⁴⁴⁴ LAULOM S., « *Droit social communautaire et nouvelles formes de régulation : la stratégie européenne pour l'emploi* », in DOCKES E. (Dir.), *Au cœur des combats juridiques, pensées et témoignages de juristes engagés*, Dalloz, 2007, pág.219 ; DE PABLOS RAMIREZ J.C y MARTINEZ LOPEZ A., « *La Estrategia Europea de Empleo : Historia, consolidación y claves de interpretación* », Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 77, 2008 pp. 105-133.

⁴⁴⁵ Decisión 2000/1998 del Consejo de 24 de enero de 2000 por la que se crea el Comité de empleo.

oficialmente reconocido en las conclusiones del Consejo Europeo, reunido en Lisboa, los días 23 y 24 de marzo de 2000⁴⁴⁶.

2.- La Renovación de la política europea de empleo y las directrices integradas

Con las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2005-2008), de 12 de julio de 2005⁴⁴⁷, se pretende contribuir a centrar la estrategia de Lisboa sobre el crecimiento y el empleo con el refuerzo de la cohesión social como elemento clave, al: “aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad de vida y la productividad del trabajo, y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial”, “promover un enfoque de trabajo basado en el ciclo de vida”, “asegurar unos mercados de trabajo inclusivos, aumentar el atractivo del trabajo y hacer que el trabajo sea remunerador por los solicitantes de empleo entre ellos, las personas desfavorecidas y las personas inactivas”, “mejorar la adecuación de las necesidades del mercado de trabajo”, “promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, prestando la debida atención al papel de los interlocutores sociales”, “asegurar que la evolución de los costes laborales y los mecanismos de fijación de los salarios favorezcan el empleo”, “ampliar y mejorar la inversión en el capital humano” y “adaptar los sistemas de educación y formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias”.

En este contexto, el Libro Verde de la Comisión de las Comunidades Europeas, de noviembre de 2006⁴⁴⁸ afirma que “el aprendizaje permanente, que permite a los individuos mantenerse al día con respecto a las nuevas competencias solicitadas; unas políticas activas de mercado de trabajo que brinden a los desempleados y a los inactivos una nueva oportunidad en dicho mercado; y normas más flexibles en el ámbito de la seguridad social para responder a las necesidades de las personas que cambian de empleo o abandonan temporalmente el mercado de trabajo” y propone que “la función que podría desempeñar el Derecho laboral para promover una «flexiseguridad» que propicie un mercado de trabajo más equitativo, más reactivo y más inclusivo, y conduzca a una Europa más competitiva.” El planteamiento del Libro Verde es pues utilizar la flexiseguridad como un concepto de síntesis “mediante el cual

⁴⁴⁶ Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000. Apartado 7: Se asigna un nuevo objetivo estratégico a la Unión Europea: “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social (...) que se logrará mejorando los procesos existentes, introduciendo un nuevo método abierto de coordinación a todos los niveles.”
http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

⁴⁴⁷ Decisión (2005/600/CE) del Consejo de 12 de julio de 2005 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. DOUE 6 agosto de 2005.

⁴⁴⁸ Libro Verde: Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI. COM(2006) 708 final, pág.4.

inspirar reformas que incrementen la flexibilidad en la disciplina jurídico-laboral aplicable a las empresas, garantizando a su vez seguridad para los trabajadores”⁴⁴⁹. Se configura la flexiseguridad como una estrategia integrada para potenciar tanto la flexibilidad laboral como la seguridad en el mercado laboral.

Tras la finalización del primer ciclo siguiente a la reactivación de la Estrategia de Lisboa, la Comisión presentó una propuesta relativa al Programa Comunitario de Lisboa 2008-2010⁴⁵⁰ que descansa en cuatro áreas prioritarias: la inversión en el capital humano, la liberación del potencial empresarial, la inversión en conocimiento e innovación y mejorar el mercado interior de energía. Estas áreas prioritarias se declinan en diez objetivos claves. Con respecto a la primera área que trata del ámbito laboral, se fijan cinco objetivos: proponer una Agenda Social renovada que incluya ámbitos como la educación, la migración y la evolución demográfica y que contribuya a paliar las carencias en capacidades; proponer una política común de inmigración. No obstante, en ningún momento se hace referencia a la crisis económico-financiera internacional que va a cambiar drásticamente el panorama, y ni se anticipan medidas, dispositivos o procedimiento para enfrentar la tormenta del desempleo masivo.

La misma observación se puede formular con respecto a la Decisión del Consejo de 15 de julio de 2008, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros⁴⁵¹. Por otra parte, a partir del examen de los programas nacionales, aparece la necesidad de reforzar tres aspectos de las políticas nacionales: atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado de trabajo e incrementar la oferta de mano de obra y modernizar los sistemas de protección social, mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas, y aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones. Con respecto a los objetivos sociales comunes, son los establecidos por la Estrategia de Lisboa, es decir: el pleno empleo, la mejora de la calidad y productividad del empleo, y el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial). Además de fijar objetivos cuantitativos a través de un compendio⁴⁵², se reiteran en

⁴⁴⁹ PEREZ REY J., “La modernización del régimen de despido: el debate europeo”, in LANDA ZAPIRAIN J.P, Estudios sobre la estrategia europea de la flexiseguridad: una aproximación crítica, Bomarzo, Albacete, 2009, pág.139.

⁴⁵⁰ COM(2007) 804 final.

⁴⁵¹ Decisión 2008/618/CE del Consejo, de 15 de julio de 2008.

⁴⁵² *Idem*,pág.8: *Compendio de los objetivos y puntos de referencia establecidos en el marco de la Estrategia Europea de Empleo*

Se han acordado los siguientes objetivos y puntos de referencia en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo:

-En 2010, a cada desempleado deberá ofrecérsele un empleo, un aprendizaje profesional, formación adicional u otra medida destinada a favorecer su capacidad de inserción profesional; en el caso de los jóvenes deberá hacerse antes de que transcurran cuatro meses desde que terminaron sus estudios y en el caso de los adultos, en el plazo de 12 meses,

orientaciones, las directrices determinadas en la Decisión del Consejo de 12 de julio de 2005 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

La recesión sufrida a nivel europeo orientó la Comisión hacia una reflexión sobre la necesidad de un compromiso compartido de la UE en favor del empleo destinado a reforzar la cooperación entre la Unión y sus Estados miembros, así como entre los interlocutores sociales de la UE, sobre las tres prioridades claves, centrándose en medidas concretas y con el apoyo de todos los instrumentos comunitarios disponibles, especialmente el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Adaptación a la Globalización: mantener el empleo, crear puestos de trabajo y promover la movilidad; mejorar las competencias y satisfacer las necesidades del mercado de trabajo; e incrementar el acceso al empleo. En su comunicación relativa a “Un compromiso compartido a favor del empleo”⁴⁵³, desarrolla las medidas correspondientes a cada una de estas prioridades. En definitiva, se reitera las mismas orientaciones que han protagonizado la evolución de la política de empleo.

Sin embargo, interesa destacar que entre las medidas concretas, la Comisión aboga a favor de la movilidad de los trabajadores señalando que “incluso en plena crisis, hoy en día, existen muchos puestos de trabajo vacantes que se quedan sin cubrir en toda Europa debido a la inadaptación de la oferta de competencias a las necesidades del mercado de trabajo”. La Comisión apunta dos motivos: las grandes diferencias que existen entre los Estados miembros y la falta de información de los ciudadanos con respecto a las oportunidades de movilidad, y enuncia dos alternativas complementarias: primero, el reconocimiento de los Servicios Públicos de Empleo como actores claves y segundo, el reforzamiento de la cooperación administrativa y de los intercambios de buenas prácticas para alcanzar una aplicación eficiente de la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre

-En 2010, el 25 % de los desempleados de larga duración deberá participar en una medida activa, ya sea de formación, reconversión, prácticas u otra medida que favorezca su capacidad de inserción profesional, con el objetivo de alcanzar la media de los tres Estados miembros más avanzados,

-Todas las vacantes de empleo divulgadas a través de los servicios de empleo de los Estados miembros deberán poder ser consultadas por las personas que buscan un empleo en toda la UE,

-En 2010 deberá haber aumentado, en comparación con 2001, en cinco años la edad media efectiva de salida del mercado laboral en la UE,

-En 2010, en lo que concierne al cuidado de niños, deberá haberse alcanzado una cobertura del 90 %, como mínimo, de los niños de entre tres años y la edad de escolarización obligatoria y del 33 %, como mínimo, de los niños menores de tres años,

-La tasa media de abandono escolar prematuro en la UE no deberá superar el 10 %,

-En 2010, al menos un 85 % de los jóvenes de 22 años deberán ser titulados en educación secundaria superior,

-En 2010, el nivel medio de participación en la formación continua en la UE deberá alcanzar por lo menos el 12,5 % de la población adulta en edad de trabajar (grupo de edad entre 25-64 años).

⁴⁵³ COM(2009) 257 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones “Un compromiso compartido a favor del empleo”, Bruselas, 3 de junio de 2009.

de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios⁴⁵⁴.

Las intenciones de reorientar la política de empleo comunitaria aparecen en el dictamen del Consejo Económico y Social Europeo, titulado “La estrategia (de Lisboa) después de 2010: propuestas de la sociedad civil organizada”⁴⁵⁵. Parte de la constatación que los objetivos fijados por la Estrategia no han sido alcanzados por muchos Estados que no tomaron las medidas pertinentes para promover un marco económico y social a escala europea. Para el CESE, el incumplimiento se debe primero a que los Estados miembros no han desarrollado una política consecuente para lograr aquellos objetivos y apunta el Método Abierto de Coordinación que no brindó los incentivos suficientes para el compromiso nacional y comunitario. A partir de esta valoración, el CESE sugiere que frente a los desafíos inherentes a la crisis económica y financiera se diseña una nueva estrategia global para el 2010 que tenga en cuenta estos desafíos (la crisis, los problemas sociales resultantes, la globalización, la necesaria mejora del funcionamiento del mercado interior, la política energética, el cambio climático, las tendencias demográficas), que elimine los déficit de su proceso de implementación, que se instaure una responsabilidad europea compartida y que sea capaz de combinar coherentemente el conjunto de las estrategias llevadas a cabo por la Unión Europea. Para dar mayor visibilidad a esta reorientación, a este replanteamiento, se debe designar con otro título la nueva estrategia europea. Se inspirarán de la contribución realizada por los Países Bajo, “Europa 2020: la nueva estrategia de Lisboa”⁴⁵⁶. En este contexto, el CESE considera que se deben conservar los objetivos de Lisboa pero reformulados con mayor intensidad para el año 2015. Entre otras recomendaciones, el CESE señala también que el M.A.C es la “espina dorsal metodológica” de la Estrategia de Lisboa pero que resulta ineficaz a escala nacional. Resulta imprescindible encontrar una vía o un mecanismo que permita aumentar el compromiso de los Estados e incentivarlos a ejecutar las obligaciones suscritas. El CESE ofrece la pista de involucrar más a los interlocutores sociales europeos.

Habiendo realizado una valoración crítica en 2010 de la Estrategia de Lisboa 2000-2010 y su revisión en 2004, la Unión Europea procedió a una re-orientación de las políticas de crecimiento, de los objetivos y mecanismos para alcanzarlos. En efecto, la crisis financiera internacional evidenció los problemas y las carencias de las políticas de empleo en Estados

⁴⁵⁴ Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. DOCE L18 21 de enero de 1997.

⁴⁵⁵ Consejo Económico y Social Europeo, Dictamen “La estrategia (de Lisboa) después de 2010” de noviembre de 2009, CESE 1885/2009.

⁴⁵⁶ *Idem*, pág.121.

miembros como España y la debilidad de la Estrategia Europea de Empleo⁴⁵⁷. Sobre la base de este dictamen y de las conclusiones de una reflexión llevada a cabo por la Comisión sobre la futura estrategia “UE 2020”, se elaboró la Comunicación “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”⁴⁵⁸.

En el contexto de crisis económica y financiera, la Estrategia Europea de Empleo ha revelado su fragilidad como respuesta institucionalizada y mecanismo de coordinación. Además, ha puesto de relieve las problemáticas intrínsecas a políticas de empleo articuladas en torno a paradigmas de flexiseguridad y activación, en particular la dualización de los mercados de trabajo europeos y el constante incremento de los colectivos con particulares dificultades. La Estrategia Europa 2020 involucra un planteamiento nuevo de las prioridades y de los instrumentos. Si bien es cierto que se inscribe en la continuidad de la Estrategia de Lisboa, manteniendo la necesidad de reformas estructurales en los mercados laborales y el credo en la flexiseguridad, introduce elementos nuevos.

3.- La nueva Estrategia Europa 2020

Reconociendo que “la crisis ha echado por tierra años de progreso económico y social y expuesto las debilidades estructurales de la economía europea”, la Estrategia Europa 2020⁴⁵⁹, adoptada por el Consejo Europeo en junio de 2010 aparece como el nuevo marco de referencia para la coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros de la Unión Europea. Establece un ciclo que se extiende hasta el año 2020, en base a dos instrumentos: los Programas Nacionales de Reformas y las Directrices integradas 2020, pautas para elaborar los Programas Nacionales de Reformas. “La Estrategia Europa 2020 se construye para superar los defectos e impulsar las virtudes de la Estrategia de Lisboa (...) propone tres prioridades sobre la calidad del crecimiento: que se base en el conocimiento, que sea sostenible e integrador (...) con una mayor cohesión social y territorial y un alto nivel de empleo”⁴⁶⁰ para “salir fortalecidos de la crisis y convierta a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social. Europa 2020 constituye una visión de la economía social de mercado de Europa para el siglo XXI”.

⁴⁵⁷ COPELAND P. y PAPADIMITRIOU D., “*Evaluating the EU’s Lisbon Strategy: evaluating success and understanding failure*”, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

⁴⁵⁸ COMISION EUROPEA, “*Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”, COM(2010)2020, de 3 de marzo de 2010.

⁴⁵⁹ *Ibidem*.

⁴⁶⁰ MOLINA TEMBOURY L., “*La Estrategia 2020 y el empleo*”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, n°91, 2011, pág.30.

A nivel institucional, el Consejo Europeo dispone de plena potestad para la implementación de la nueva Estrategia y es “la pieza central del dispositivo”. La Comisión desempeña un papel de supervisor del avance del desarrollo de las iniciativas. El Parlamento actuará como “fuerza motriz” y colegislador en iniciativas clave. La nueva Estrategia pretende ser inclusiva de los demás actores, entre otros, las autoridades regionales y locales o los interlocutores sociales.

La Comunicación de la Comisión plantea tres prioridades: un crecimiento inteligente, con el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; un crecimiento sostenible con la promoción de una economía más verde y competitiva, que permita un uso eficaz de los recursos; un crecimiento integrador que consolide una economía con alto nivel de empleo, y fuente de cohesión social y territorial. Los objetivos cuantitativos para 2020 fijan que el 75% de la población entre 20 y 64 años debería estar empleada, que el 3% del PIB de la UE se invierta en I+D, que se alcance el objetivo “20/20/20” en materia de clima y energía, que el porcentaje de abandono escolar sea inferior al 10% y al menos el 40% de los jóvenes deberán tener estudios superiores completos. El riesgo de pobreza debería permitir reducir de 20 millones de personas.

La metodología seguida por la Comisión consiste después de haber determinado las tres prioridades anteriormente señaladas, en establecer siete iniciativas para catalizar los avances en cada tema prioritario: en el ámbito del crecimiento inteligente, se proponen tres iniciativas: «Unión por la innovación», con el fin de mejorar las condiciones generales y el acceso a la financiación para investigación e innovación y garantizar que las ideas innovadoras se puedan convertir en productos y servicios que generen crecimiento y empleo; «Juventud en movimiento», para mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo; «Una agenda digital para Europa», con el fin de acelerar el despliegue de internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y empresas. Con respecto a la prioridad relativa al crecimiento sostenible, se plantean dos iniciativas emblemáticas: «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», para ayudar a desligar crecimiento económico y utilización de recursos, apoyar el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, incrementar el uso de fuentes de energía renovables, modernizar nuestro sector del transporte y promover la eficacia energética.; «Una política industrial para la era de la mundialización», para mejorar el entorno empresarial, especialmente para las PYME, y apoyar el desarrollo de una base industrial fuerte y

sostenible, capaz de competir a nivel mundial. Por último, dos iniciativas se proponen en el marco del crecimiento integrador: «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos», para modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en particular mediante la movilidad laboral; «Plataforma europea contra la pobreza», para garantizar la cohesión social y territorial de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo sean ampliamente compartidos y las personas que sufren de pobreza y exclusión social pueden vivir dignamente y tomar parte activa en la sociedad.

En base a las tres prioridades predeterminadas y a las siete iniciativas así ordenadas, la UE adoptará “directrices integradas” para cubrir el ámbito de aplicación de aquellas prioridades y objetivos. A partir de estas directrices, los Estados miembros diseñan sus respectivos Programas Nacionales de Reforma que fijan objetivos y medidas. Así durante el semestre europeo⁴⁶¹, es decir el primer semestre de cada año, los gobiernos nacionales presentan simultáneamente a la Comisión los informes describiendo los avances primero, en los Programas de Estabilidad y Convergencia dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y en segundo lugar los Programas Nacionales de Reforma. Tras evaluación, la Comisión presenta proyectos de recomendaciones específicas por país que el Consejo debate y adopta. A finales del semestre, los Estados integran las recomendaciones en el proceso de toma de decisiones. El semestre europeo coordina tres bloques de políticas: las reformas estructurales enfocadas a promover el crecimiento y el empleo de acuerdo con la Estrategia Europa 2020, las políticas presupuestarias y las de prevención de desequilibrios macroeconómicos excesivos.

El Consejo Europeo que se celebró los 25 y 26 de marzo de 2010 desembocó sobre los mismos planteamientos⁴⁶². Seguidamente, la Decisión del Consejo de 27 de abril de 2010 viene establecer las diez “directrices integradas Europa 2020”⁴⁶³ de las que cuatro vienen estructurar las políticas de empleo de los Estados miembros. La Directriz 7ª, titulada “aumentar la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural” precisa que los Estados deben reforzar la flexiseguridad en combinación con contratos de trabajos flexibles, políticas activas de mercado de trabajo y de aprendizaje permanente eficaces,

⁴⁶¹ Instrumento introducido durante el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010, pág.5: “A partir de 2011, en el contexto de un “semestre europeo”, presentar en primavera a la Comisión programas de estabilidad y convergencia para los años venideros, teniendo en cuenta los procedimientos presupuestarios nacionales.”

⁴⁶² Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010. EUCO 7/10.

⁴⁶³ COM(2010) 193 final, de 27 de abril de 2010.

impulsando la movilidad laboral y desarrollando los sistemas adecuados de seguridad social. La Directriz 8ª apunta conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral, promover la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente. Los Estados miembros deben promover la productividad y la capacidad de inserción profesional facilitando conocimientos y competencias adecuadas para responder a la demanda actual y futura en el mercado laboral. La Directriz 9ª prevé mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior. Para garantizar el acceso universal a una educación y una formación de calidad y mejorar los resultados educativos, los Estados miembros deberán efectuar inversiones eficientes en los sistemas de educación y formación, especialmente a fin de mejorar el nivel de cualificación de la población activa de la UE para responder a las necesidades de los mercados laborales modernos, que cambian a gran velocidad. Y por último, la Directriz 10ª establece la promoción de la inclusión social y luchar contra la pobreza. Los esfuerzos de los Estados miembros para luchar contra la pobreza deberán promover la plena participación en la sociedad y la economía y ampliar las posibilidades de empleo, aprovechando al máximo el Fondo Social Europeo. Estas directrices no aportan novedades sino redundancia al aplicar retórica a recetas ya bien rodadas: flexiseguridad, inversión en capital humano, protección social y formación a lo largo de la vida, a través de un método agotado, el MAC.

Para entender los desafíos planteados por “EU 2020”, es imprescindible examinar los defectos existentes en la elaboración de la Estrategia de Lisboa. Para alcanzar el consenso y superar las divergencias, dicha estrategia se construyó sobre ambigüedades. Para ilustrarlo basta con referirse a las modificaciones introducidas, en el marco de la revisión a medio-plazo (2004-2005) tras la presentación del informe Kok, que se referían esencialmente a los procedimientos con la instauración de las Directrices Integradas, los Programas Nacionales de Reforma, sin mayor impacto sobre el contenido mismo de las políticas. Además la Estrategia de Lisboa no marcaba opción alguna entre el voluntarismo político y la fe en los mecanismos del mercado. Así, la importancia que caracterizaba el M.A.C constituía un medio cómodo de no debatir en los ámbitos en los que las competencias nacionales a traspasar a la Comunidad. Por último, la Estrategia de Lisboa no ha tenido una traducción concreta en las políticas tanto a nivel comunitario como nacional. Si es verdad que la Estrategia de Lisboa ha permitido alcanzar el consenso sobre la reforma del servicio público del empleo, ha constituido una

catedral virtual con contornos más o menos opacos, una suerte de referencial retórico, englobando el discurso económico de la Unión”⁴⁶⁴.

La gran diferencia entre la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Europa 2020 radica en que los mecanismos de gobernanza y de coordinación no se apoyan en pilares sino en una serie de iniciativas y plataformas que se amoldan mejor a las necesidades identificadas en cada Estado miembro y un papel pormenorizado del M.A.C⁴⁶⁵.

Con respecto a las conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010⁴⁶⁶ ultimó la nueva Estrategia de la Unión Europea para el empleo y un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y confirmó los cinco objetivos principales de la UE en cuanto al fomento del empleo, la mejora de las condiciones para la innovación, la investigación y el desarrollo, el cumplimiento de los objetivos establecidos en materia de cambio climático y energía, la mejora de los niveles educativos y el fomento de la integración social.

Con la Decisión del Consejo de 21 de octubre de 2010⁴⁶⁷, se introducen modificaciones. En primer lugar, se reafirma el principio en virtud del que la Estrategia Europa 2020 se sustenta en un conjunto integrado de políticas europeas y nacionales que los Estados miembros y la Unión deberán de aplicar “plenamente y a su debido tiempo” con la finalidad de poder aprovechar los efectos positivos de las reformas estructurales coordinadas y una contribución más coherente de las políticas europeas a los objetivos de la Estrategia. En segundo lugar, desde un punto de vista más bien pedagógico, se ratifica que las orientaciones forman el marco de elaboración de las políticas nacionales y los objetivos contenidos en ellas sirven de orientaciones. En tercer lugar, se especifica que para cumplir con las prioridades de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, la política de cohesión y los Fondos Estructurales constituyen mecanismos importantes a disposición de los Estados miembros y de las regiones. En base a estos elementos, se optó, además de una modificación terminológica, por reducir el número de directrices, ahora designadas como orientaciones. La Estrategia Europa 2020 se fundamenta en un conjunto de orientaciones reducido que

⁴⁶⁴ LACOSTE O., “*De la Stratégie de Lisbonne à UE 2020 : plus qu’un changement de nom ?* », shiftmag n°14, été 2010.

⁴⁶⁵ Para algunos autores, el papel del M.A.C debía ser replanteado porque si ha permitido abrir el debate sobre las políticas de empleo, evidenció los límites de un modelo en el no existe grado alguno de exigibilidad. PEREZ REY J., “*Políticas comunitarias de Empleo*”, in ORTEGA ALVAREZ L.I y DE LA SIERRA MORON S.(Coord.), Estudios de la Unión Europea, Universidad de Castilla-La Mancha, 2011, pág.749-781: el M.A.C es una técnica que renunció a perseguir al unificación de los ordenamientos nacionales, proponiéndose más bien de aprender a gobernar diferencias por la fuerza amable de la persuasión y del consenso (citando a Umberto Romagnoli). Además el autor considera que más que dotar las políticas ocupaciones de elementos vinculantes, sería preciso someter sus procedimientos actuales a los límites derivados de los derechos fundamentales, como las políticas flexibilizadoras que inciden en la reducción de las garantías laborales.

⁴⁶⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de 17 de junio de 2010. EUCO 13/10.

⁴⁶⁷ Decisión 2010/707/UE del Consejo, de 21 de octubre de 2010. DOUE L 308 de 24 de noviembre de 2010.

sustituyen a las 24 anteriores, para tratar con mayor coherencia los temas relacionados con el empleo y con la política económica en general. Se deja claro que las “orientaciones para las políticas de empleo están íntimamente ligadas a las orientaciones para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión”. Desde un punto de vista temporal, la Decisión precisa que aquellas orientaciones deben mantenerse hasta el año 2014.

Concretamente, la Estrategia Europa 2020 se apoya en cuatro orientaciones que no son fundamental ni esencialmente diferentes de las directrices Integradas Europa 2020 puesto que la modificación operada es más bien de naturaleza redaccional. La orientación nº7 establece la necesidad de aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad. La activación resulta esencial para que aumente la participación en el mercado laboral. Los Estados miembros deberán integrar en sus políticas de mercado laboral los principios de flexibilidad y seguridad laboral («flexiguridad») refrendados por el Consejo Europeo y aplicarlos aprovechando adecuadamente el apoyo del Fondo Social Europeo y de otros fondos de la UE, con vistas a aumentar la participación en el mercado laboral y a luchar contra la segmentación, la inactividad y las desigualdades entre sexos, reduciendo a la vez el desempleo estructural; la orientación nº8 prevé conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente. Los Estados miembros deben promover la productividad y la capacidad de inserción profesional facilitando conocimientos y competencias adecuadas para responder a la demanda actual y futura en el mercado laboral. Los Estados miembros deberán desarrollar sistemas que reconozcan las competencias adquiridas, eliminar los obstáculos a la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores, y favorecer la adquisición de competencias transversales, en apoyo de la creatividad, la innovación y el espíritu empresarial. La orientación nº 9 contempla mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente. Para garantizar el acceso universal a una educación y una formación de calidad y mejorar los resultados educativos, los Estados miembros deberán efectuar inversiones eficientes en los sistemas de educación y formación, especialmente a fin de mejorar el nivel de cualificación de la población activa de la UE para responder a las necesidades de los mercados laborales modernos, que cambian a gran velocidad, y de la sociedad en general. La orientación nº10 preconiza promover la inclusión social y luchar contra la pobreza. La ampliación de las oportunidades de empleo constituye un aspecto esencial de las estrategias integradas de los

Estados miembros para prevenir y reducir la pobreza y fomentar la plena participación en la sociedad y en la economía. Para ello deben aprovecharse adecuadamente el Fondo Social Europeo y otros fondos de la UE. Con respecto al Fondo Social Europeo, constituye uno de las principales herramientas financieras que apoya la Estrategia Europa 2020. Para el período de programación 2014-2020, el FSE se focalizará plenamente sobre dicha estrategia y más particularmente sobre el cumplimiento de sus objetivos. En efecto, los objetivos temáticos asignados al FSE plasman las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. Así permite dar mayor apoyo y coherencia a las políticas de los Estados miembros estrechamente vinculadas con las orientaciones, recomendaciones por país y Programas Nacionales de Reformas. Cabe señalar que las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros adoptadas por la Decisión del Consejo 2010/707/UE se mantuvieron estables para los años 2011⁴⁶⁸, 2012⁴⁶⁹ y 2013⁴⁷⁰ y que se confirma el papel del FSE en la implementación de la Estrategia Europa 2020.

De las evoluciones importantes en el ámbito de la Estrategia Europa 2020, el Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020)⁴⁷¹, adoptado con ocasión del Consejo Europeo de 7 de marzo de 2011, constituye uno de los logros de la Estrategia. Desde un punto de vista metodológico, la implementación del semestre europeo⁴⁷² que se convierte en un método de gobierno eficaz⁴⁷³ para apoyar la formulación de políticas,, tanto de la Unión Europea como nacionales, de forma integrada a través de la presentación simultanea de los programas de estabilidad y de los programas nacionales de reformas. Por otra parte, el carácter evolutivo de la Estrategia Europa 2020 se manifiesta con mayor intensidad con la desaceleración del crecimiento a mediados de 2011, con perspectivas menos favorables para 2012 y crecientes

⁴⁶⁸ Decisión 2011/308/UE del Consejo, de 19 de mayo de 2011. DOUE L 138 de 26 de mayo de 2011.

⁴⁶⁹ Decisión 2012/238/UE del Consejo, de 26 de abril de 2012. DOUE L 119 de 4 de mayo de 2012.

⁴⁷⁰ Decisión 2013/208/UE del Consejo, de 22 de abril de 2013. DOUE L 118 de 30 de abril de 2013.

⁴⁷¹ Conclusiones del Consejo de 7 de marzo de 2011 sobre Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020) (2011/C155/02). DOUE C155 de 25 de mayo de 2011.

⁴⁷² Reglamento (UE) n°1175/2011 del Parlamento y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) n°1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. DOUE L 306 de 23 de noviembre de 2011. Este Reglamento codifica el marco del semestre europeo: “Con el fin de garantizar una coordinación más estrecha de las políticas económicas y una convergencia sostenida de los resultados económicos de los Estados miembros, el Consejo efectuará la supervisión multilateral como parte integral del Semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas, de conformidad con los objetivos y requisitos establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El Semestre europeo incluirá: a) la formulación y la supervisión de la aplicación de las orientaciones generales de política económica de los Estados miembros y de la Unión (“orientaciones generales de política económica”) de conformidad con el artículo 121, apartado 2, del TFUE; b) la formulación y el examen de la aplicación de las orientaciones en materia de empleo que los Estados miembros deberán tener en cuenta de conformidad con el artículo 148, apartado 2, del TFUE (“orientaciones en materia de empleo”); C) la presentación y la evaluación de los programas de estabilidad o de convergencia de los Estados miembros, de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento; d) la presentación y la evaluación de los programas nacionales de reforma de los Estados miembros en apoyo a la estrategia de la Unión para el crecimiento y el empleo y establecidos en consonancia con las orientaciones descritas en las letras a) y b) y con las orientaciones generales dirigidas a los Estados miembros por la Comisión y por el Consejo Europeo al iniciarse el ciclo anual de supervisión; e) la supervisión con miras a prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos mencionados en el Reglamento (UE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011; sobre la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos.”

⁴⁷³ Conclusiones del Consejo de 23 y 24 de junio de 2011. EUCO 23/1/11.

divergencias entre los Estados miembros y las regiones, que constituyen auténticos obstáculos en materia de empleo. En efecto, en este contexto, la Comisión, a través de su Comunicación titulada “Hacia una recuperación generadora de empleo”⁴⁷⁴ viene anticipando las alternativas posibles para enfrentar esta situación de larga duración. Una de las principales novedades es la sintonización de los fondos estructurales europeos⁴⁷⁵, tanto los fondos de la política de cohesión (FSE, FEDER y Fondo de Cohesión), como los FEADER y FEMP con los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Además, con respecto a al restablecimiento de la dinámica de los mercados de trabajo, se aboga claramente en favor de la integración del mercado europeo de trabajo tras haber observado la insuficiencia de la movilidad de la mano de obra en la UE⁴⁷⁶. Para la Comisión, la existencia de un mercado de trabajo europeo integrado supone dos requisitos: primero, la supresión de los obstáculos jurídicos y prácticos a la libre circulación de los trabajadores. Los trabajadores que se trasladan a otro lugar se enfrentan a dificultades inherentes al ejercicio de los derechos que les confiere la legislación de la UE, en particular con respecto a la falta de reconocimiento de las cualificaciones profesionales⁴⁷⁷, a los derechos de seguridad social (sanidad y pensión) y la coordinación de los sistemas de seguridad social, y las dificultades tributarias con la problemática de la doble imposición. El segundo requisito es la mejora de la correlación transfronteriza de las ofertas de trabajo y los demandantes de empleo a través de la reforma de EURES para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En efecto, a pesar de la creación de la red de Servicios de Empleo Europeos (EURES), no se ha convertido aún en la espina dorsal del conjunto de los Servicios Públicos de Empleo a escala comunitaria, como el instrumento europeo de colocación y contratación. La reflexión llevada a cabo por la Comisión desembocó en el “Pacto por el crecimiento y el Empleo” que se aprobó el 29 de junio de 2012 durante el Consejo Europeo⁴⁷⁸ donde España e Italia se negaron al principio a firmarlo. La mayor parte de las medidas que incorporan este instrumento convencional resultan de las recomendaciones efectuadas por la Comisión. El Pacto relaciona las actuaciones que deberán emprender los Estados y la contribución de las políticas europeas al crecimiento y al empleo. Más específicamente en el ámbito laboral, una de las medidas adicionales a nivel de la UE consiste en facilitar la movilidad laboral a través EURES y nuevos instrumentos de la UE (sin precisar qué tipo de

⁴⁷⁴ COM(2012) 173 final de 18 de abril de 2012.

⁴⁷⁵ COM(2011) 500 final, parte I de 29 de junio de 2011.

⁴⁷⁶ COM(2011) 815 de 23 de noviembre de 2011. Comunicación de la Comisión “Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2012.”

⁴⁷⁷ COM(2011) 883 de 19 de diciembre de 2011. Proposition de Directive du Parlement Européen et du Conseil modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l’intermédiaire du système d’information du marché intérieur. Propone la creación de una Tarjeta Profesional Europea para trabajadores con gran movilidad laboral.

⁴⁷⁸ Conclusiones del Consejo de 28 y 29 de junio de 2012. EUCO 76/2/12.

instrumento) para entre otros fortalecer la adquisición y la preservación transfronterizas de los derechos de seguridad social y de pensión de los trabajadores, como de los derechos de los trabajadores desplazados. Con respecto a la intervención de los Estados, les incumbe desarrollar planes nacionales de empleo ambiciosos aprovechando las posibilidades de financiación de las subvenciones a la contratación temporal con cargo al Fondo Social Europeo. No obstante, en el marco del semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas, el informe del Parlamento Europeo para de 12 de octubre de 2012, recordando los documentos que deben presentar los Estados miembros durante el semestre europeo, observa que a pesar de compromiso político suscrito en junio de 2012, una parte de los Estados miembros no han presentado un Plan Nacional de Empleo⁴⁷⁹ como parte de los Programas de Reformas para 2012. El incumplimiento del compromiso político de los Estados miembros ha sido objeto de discusión durante el Consejo Europeo de los días 14 y 15 de marzo de 2013⁴⁸⁰ y de una clarificación. La clave del éxito de la Estrategia Europa 2020 sigue dependiendo de la ejecución de las políticas, es imprescindible una actuación determinada que respalde los firmes compromisos políticos de fomentar el crecimiento y el empleo, reflejándose en los Programas Nacionales de Reforma. Dentro de los aspectos prioritarios, el Consejo se focalizó sobre el fomento del empleo juvenil y el acuerdo sobre la Garantía juvenil. El Consejo Europeo de 27 y 28 de junio de 2013⁴⁸¹ se articula principalmente en torno a dos temáticas: el desempleo juvenil y el balance de un año de aplicación del Pacto por el crecimiento y el empleo. En un contexto de “enorme y visible aumento de las divergencias internas en cuanto a competitividad, el saneamiento presupuestario y el rendimiento económico de todos los Estados miembros”, el Parlamento Europeo, mediante informe sobre el Semestre Europeo para 2013⁴⁸² respalda la necesidad de poner en práctica la Garantía Juvenil y afirma claramente la necesaria intensificación de la participación de las autoridades regionales y locales en la planificación y la ejecución de los programas, en particular de la Estrategia Europa 2020 para fortalecer el sentido de la responsabilidad frente al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia a todos los niveles.

⁴⁷⁹ Informe sobre el semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas: aplicación de las prioridades para 2012, de 12 de octubre de 2012 (2012/2150(INI)). El Parlamento exige que los PNE incorporen medidas integrales para la creación de empleo, un vínculo entre las políticas de empleo y los instrumentos financieros, las reformas del mercado laboral, un calendario claro para la implementación de la agenda de reforma plurianual.

⁴⁸⁰ Conclusiones del Consejo de 14 y 15 de marzo de 2012. EUCO 23/13.

⁴⁸¹ Conclusiones del Consejo de 27 y 28 de junio de 2013. EUCO 104/2/13.

⁴⁸² Informe sobre el semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas: aplicación de las prioridades para 2013, de 8 de octubre de 2013 (2013/2134(INI)).

Con respecto a la valoración de la Estrategia Europa 2020, en primer lugar, resulta de sumo interés el informe del Parlamento Europeo sobre el semestre europeo para 2014⁴⁸³ y en particular el apartado relativo a la movilidad laboral. Partiendo de la constatación que un gran número de trabajadores y en particular jóvenes están abandonando sus países de origen para encontrar un empleo en otros Estados miembros, sigue existiendo la necesidad de elaborar medidas adecuadas al margen de la portabilidad de los derechos de pensión y de pensión complementaria, y prestación por desempleo, que por cierto constituyen un notable progreso. Sin embargo, destaca la importancia de implementar la educación dual y reforzar el papel de EURES en materia de fomento de la movilidad de los jóvenes velando sin embargo al carácter voluntario de la movilidad y a evitar la agudización de la fuga de los cerebros. En segundo lugar, incumbía a la Comisión presentar los resultados del balance de la Estrategia Europa 2020⁴⁸⁴. Esta evaluación se refiere al estado de consecución de los cinco objetivos de la Estrategia e interviene a la mitad del periodo de vigencia. A modo de valoración, en materia de educación, clima y energía la Unión Europea se encuentra en buena vía de cumplimiento con los objetivos fijados pero no es el caso en materia de empleo, investigación y reducción de la pobreza. Además, en términos de ejecución, se desprende importantes diferencias entre los Estados y más aún entre las regiones dentro de los Estados miembros y a nivel europeo. Lo que conduce a una primera conclusión sobre la necesidad de implicar y hacer participar las regiones y las ciudades que aplican las políticas europeas. Por otra parte, el desarrollo de la metodología inherente al Semestre europeo se valora positivamente como herramienta para elaborar las políticas futuras tanto europeas como nacionales. Para poder configurar las próximas etapas de la Estrategia, hacia una revisión o una adaptación de la Estrategia, la Comisión realizará una consulta pública de todas las partes interesadas (instituciones europeas, estados miembros, sociedad civil). El Consejo Europeo que se celebró los días 20 y 21 de marzo de 2014⁴⁸⁵, se reservó todo tipo de comentarios sobre la evaluación de la Estrategia efectuada por la Comisión y se limitó a expresar la necesidad de multiplicar los esfuerzos para conseguir los objetivos. Se trata de evitar un segundo rotundo fracaso como el de la Estrategia de Lisboa. El mayor defecto de la Estrategia no es su ambición, ni las consecuencias de la crisis pero más bien el Método Abierto de Coordinación que induce la falta de carácter obligatorio para los Estados miembros, de los objetivos establecidos y la

⁴⁸³ Informe sobre el semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas: empleo y aspectos sociales en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014, de 4 de febrero de 2014 (2013/2158 (INI)).

⁴⁸⁴ COM(2014) 130 final de 5 de marzo de 2014. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

⁴⁸⁵ Conclusiones del Consejo de 20 y 21 de marzo de 2014. EUCO 7/1/14.

ausencia de sanción en caso de incumplimiento, descansando en el solo recurso “de la presión de pares”.

Es en este contexto evolutivo, en el que progresivamente las orientaciones en materia de empleo, definidas a nivel de la Unión europea, se han convertido en el patrón de base de confección de las políticas nacionales de empleo. La coordinación de las políticas nacionales de empleo apunta hacia una convergencia y no pretende armonizar aquellas intervenciones en el mercado laboral.

§2.- La coordinación sin armonización de las políticas nacionales de empleo: un mecanismo “soft” de convergencia

Como se desprende de los desarrollos anteriores, la convergencia de las políticas de empleo de los Estados miembros ha constituido un verdadero reto para la Unión Europea. Es a través de orientaciones concertadas a nivel comunitario que las políticas nacionales de empleo debían concebirse. En la literatura comunitaria, el M.A.C se presenta como una alternativa a la armonización legislativa. Sin embargo, en el ámbito social, se observa una intervención conjunta de la Estrategia Europea del Empleo y de las directivas sociales, en particular con respecto a la flexiseguridad. Lo que permite afirmar que la EEE no ha sido un paso previo a la adopción de alguna directiva ni siquiera un sustituto a la armonización legislativa. Más que un nuevo modo de regulación, emerge un proceso de hibridación⁴⁸⁶, una suerte de combinación entre ambos procesos normativos. Con la ambición de acercar las normas de varios países sin injerencia en su soberanía, el Método Abierto de Coordinación pertenece al soft law, considerado como fenómeno jurídico (A) y como un nuevo mecanismo de producción de derecho en el ámbito comunitario (B).

A.- El Método Abierto de Coordinación, un fenómeno jurídico

Sin entrar en un estudio detallado del concepto, concebido como “derecho blando”⁴⁸⁷, el soft law designa actos incitativos sin fuerza vinculante. Noción surgida en derecho internacional, el soft law se distingue del hard law por la intención del emisor de la norma de constreñir o

⁴⁸⁶ TRUBEK D.M y TRUBEL L., “*The Open Method of Co-ordination and The debate over “hard” and “soft” law*”, in ZEITLIN Z. y POCHET P. (Dir.), *The Open Method of Co-ordination in Action, The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Peter Lang, Bruxelles, 2005, p.19.

⁴⁸⁷ THIBIERGE C., “*Le droit souple, réflexion sur les textures du droit* », RTDCiv. 2004, pp.599-628.

no⁴⁸⁸. Para algunos autores, se puede considerar como “derecho programatorio” que debe necesariamente desembocar sobre legislaciones nacionales que deberán armonizarse⁴⁸⁹ o como «un fenómeno que presenta las características del "Derecho" en cuanto a su pretendido efecto de influenciar en la voluntad y de restringir la libertad de aquellos a quien el *soft law* se dirige», con «algo (que) falta en la naturaleza jurídica o vinculante del Derecho tal y como lo conocemos en la vida cotidiana»⁴⁹⁰. Bajo el término de “soft law”, se recogen los actos o instrumentos jurídicos sin carácter obligatorio pero incardinados en el sistema de fuentes, tales como las recomendaciones, resoluciones entre otras, “cuyo elemento común es el de causar dificultades al intérprete del derecho”⁴⁹¹. “Busca describir la existencia de fenómenos jurídicos caracterizados por carecer de fuerza vinculante pero que poseen al menos cierta relevancia jurídica”⁴⁹². Otra característica relevante del soft law es la no aplicabilidad de sanciones como consecuencia de su incumplimiento, o por lo menos la no aplicación de las sanciones tradicionales como respuesta a una infracción tipificada. En concreto, “cada vez con mayor frecuencia e intensidad los diferentes Estados se ven obligados a reformar su ordenamiento siguiendo el soft law, dado que en caso contrario pueden sufrir determinados tipos de contramedidas por parte de las organizaciones e instituciones que las han dictado, como por ejemplo (...) obstaculización de las operaciones con el país incumplidor por parte de un bloque de países que establecen la legislación a tal efecto...”⁴⁹³

La aproximación del soft law en derecho comunitario ha sido más bien sectorial, como ha sido el caso en derecho laboral⁴⁹⁴, derivando sobre análisis de los efectos de herramientas formalmente sin fuerza vinculante. Cubre reglas de conducta que, en principio, no surten efectos jurídicos pero pueden producir efectos prácticos⁴⁹⁵. Dicha situación constituye un desafío para el “positivismo jurídico: en lugar de una sanción jurídica de la violación del

⁴⁸⁸ CULOT H., “*Soft law et droit de l'OMC*”, RIDE, 2005, pp.251-289.

⁴⁸⁹ DUPUY R.J., “*Droit déclaratoire et droit programmatore: de la coutume sauvage à la « soft law »*», in L'élaboration du droit international public, Colloque de la SFDI, Colloque de Toulouse, 1975, pp.139-148.

⁴⁹⁰ TAMMES A.J.P., “*Soft law*”, in International and Comparative Law in Honour of Judge Erades, Ed. Martinus Nijhoff, La Haya, 1983, pág.187.

⁴⁹¹ SARMIENTO D., “*La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law*”, Cuadernos de Derecho Público, n°28, 2006, pp.221-261 (pág.223).

⁴⁹² DEL TORO HUERTA M.I., “*El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional*”, Anuario Méjico de Derecho Internacional, vol. VI, 2006, pp.513-549.

⁴⁹³ CAAMAÑO ANIDO M.A y CALDERON CARRERO J.M., “Globalización económica y poder tributario: ¿Hacia un nuevo derecho tributario?”, Revista Española de Derecho Financiero, n°114, 2002, pág.263.

⁴⁹⁴ TRUBEK D.M y TRUBEK L., “*Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination*”, European Law Journal, Vol. 11, No. 3, May 2005, pp. 343–364.

https://media.law.wisc.edu/s/c_8/jntk5/hardandsoftlaw.pdf

⁴⁹⁵ SNYDER F., “*Soft law and institutional practice in the European Community*”, in In S. Martin (ed.), The Construction of Europe (Kluwer Academic Publishers, 1994), pág. 198: “rules of conduct that may have no legally binding force may nevertheless have practical effects for European integration.”

derecho comunitario, encontramos la evaluación, el intercambio de informaciones y el aprendizaje”⁴⁹⁶.

Con respecto a sus funciones,⁴⁹⁷ se puede proponer la siguiente tipología que identifica cuatro funciones. Primero, “el soft law en cuanto avance del hard law” y que aparece como un medio de anticipar “antes de una intervención de naturaleza imperativa, posibles reacciones de las autoridades públicas nacionales y de los operadores privados” permitiendo de esta manera a la Comunidad conocer parámetros que permitirán, en su caso, dar más eficiencia a la hard law posterior. Esta “técnica de sondeo” permite también pasar de una regulación armonizadora a una regulación unificadora. Segundo el soft law puede también constituir una alternativa al hard law, en la medida que concilia la necesidad de tratar un tema a nivel comunitario sin quitar a los Estados su competencia autónoma, tal y como se deduce de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, figurando en el Tratado por la reforma de Maastricht y objeto de un Protocolo en la reforma de Ámsterdam. Tercero, se puede concebir el soft law como complemento del hard law cuando existen obstáculos que dificultan una intervención por la vía imperativa. Por último, el soft law puede servir de parámetro de interpretación del hard law. En este sentido, aparece como una herramienta de seguridad jurídica, las recomendaciones de la Comisión permiten desarrollar un aspecto de un reglamento o de una directiva.⁴⁹⁸

B.- Una tercera vía de convergencia de las políticas de empleo

“La Unión Europea es un gran emisor de derecho flexible”⁴⁹⁹. El M.A.C es una forma suave de gobernanza que se sitúa entre la simple cooperación a nivel de los Estados miembros y la integración legislativa⁵⁰⁰. Impulsa las convergencias entre los Estados miembros a través de las buenas prácticas. Por tanto, el M.A.C se configura como un nuevo paradigma de regulación (1) como lo ilustran las directrices u orientaciones para el empleo (2).

⁴⁹⁶ GEORGOPOULOS T., « *La méthode ouverte de coordination européenne : « en attendant Godot » ?* », Note de recherche n°01/05, Université de Reims, Institut d'études européennes, Université de Montréal, 2005, pág.10.

⁴⁹⁷ ALONSO GARCIA R., « *El soft law comunitario* », Revista de Administración Pública n°154, enero-abril 2001, pág.73.
http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/71244/Alonso_Soft.pdf?sequence=1

⁴⁹⁸ KOVAR R., “*Recommandation*”, Rep. Communautaire Dalloz, février 2000, par.30.

⁴⁹⁹ RICHARD J y CYTERMANN L., « *Le droit souple : quelle efficacité, quelle légitimité, quelle normativité ?* », AJDA 2013, pág.1884.

⁵⁰⁰ PITSEYS J., « *La méthode ouverte de coordination (II)* », Revue interdisciplinaire d'études juridiques, n°58, 2007.

1.- El M.A.C, un nuevo paradigma de regulación

Previamente, es menester subrayar que el procedimiento de adopción de normas en el ámbito comunitario siempre descansó en el tríptico institucional formado por la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo, desembocando sobre la aprobación de Reglamentos y Directivas que conllevan reglas más o menos vinculantes y que se caracterizan por su primacía y su efecto directo⁵⁰¹. A medida que los campos de acción de la Unión Europea se han ampliado, los métodos cambiaron. El método clásico se traducía por actos vinculantes para los Estados como los Reglamentos y las Directivas. El método comunitario se caracteriza por transferencias de competencias de los Estados miembros a la Unión Europea, el papel central ocupado por un órgano supranacional, la Comisión Europea, en la elaboración de las políticas comunitarias, la posibilidad de decisiones a la mayoría cualificada, la definición de reglas comunes vinculantes, el papel ejercido por la Comisión en su aplicación, la posibilidad para el Tribunal de Justicia sancionar las vulneraciones al derecho comunitario⁵⁰². La densificación de la intervención de la Unión Europea conllevó la producción de normas más flexibles, nuevas texturas del derecho⁵⁰³, basadas en la cooperación, que no están incluidas en el artículo 249 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. El Método Abierto de Coordinación se ejerce a través de la presiones sobre las políticas nacionales, sin pretender constreñir. Modo de “integración por la cooperación”⁵⁰⁴, el M.A.C aparece como un nuevo paradigma en la construcción Europea y como un modo de regulación que se amolda a las especificidades de los sistemas normativos nacionales. Los métodos actuales son más flexibles y se apoyan sobre indicaciones flexibles que sobre reglas duras. Se perfila una competencia entre métodos: el principio de proporcionalidad aparecía como la herramienta limitadora del impacto de la norma comunitaria obligatoria en derecho nacional.

Como se deduce de lo anterior, el M.A.C implica la implementación por parte de las autoridades nacionales de normas elaboradas por una mecánica institucional diferente⁵⁰⁵. Concretamente, pertenece a los Estados miembros poder apropiarse los objetivos definidos en el M.A.C y traducirlos en sus políticas públicas internas. En sus conclusiones, el Consejo

⁵⁰¹ GEORGOPOULOS T., « *La méthode ouverte de coordination européenne : « en attendant Godot » ?* », Note de recherche n°01/05, Université de Reims, Institut d'études européennes, Université de Montréal, 2005.

⁵⁰² DEHOUSSE R., « *La méthode communautaire a-t-elle encore un avenir ?* », in *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, vol. I, Editions de l'Université libre de Bruxelles, 2003, p. 95 et s.

⁵⁰³ THIBIERGE C., « *Le droit souple, réflexion sur les textures du droit* », RTDCiv., 2004, pág.599-628.

⁵⁰⁴ MAGNETTE P., « *L'intégration par la coopération, un nouveau modèle de construction européenne* », in MAGNETTE P. y REMACLE E., *Le nouveau modèle européen*, vol. I, ed. ULB, Bruxelles, 2000, pp.25-29.

⁵⁰⁵ DUBOS O., « *Les juridictions nationales, juge communautaire* », Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2001, pág.1.

Europeo de Lisboa tomó la precaución de especificar que, con respecto a la aplicación de la Estrategia (de Lisboa) introducía “un nuevo método de coordinación a todos los niveles”⁵⁰⁶ y “se aplicará un planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en el cual la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración.”⁵⁰⁷ Por tanto, los actos adoptados a través del M.A.C, surtirán efectos jurídicos si se traducen por un compromiso formal por parte de los Estados⁵⁰⁸. De ahí, nace el concepto de soft law.

A través de las funciones atribuidas al soft law, es posible, en primer lugar considerar que el M.A.C constituye una alternativa al hard law. Debido a que los Estados no son todavía favorables a una transferencia de competencia a la Unión Europea en materia social y a la exigencia de la unanimidad para adoptar normas en el ámbito laboral como dispone el artículo 137 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, el método comunitario de producción de norma no se puede aplicar. Por tanto, el M.A.C permite diseñar una regulación más flexible, más incitativa y definitivamente “no debería utilizarse allí donde fuera posible una acción legislativa en el marco del método comunitario”⁵⁰⁹. En efecto “aporta un valor añadido a nivel europeo allí donde existe escaso margen para soluciones legislativas”. En segundo lugar, la aplicación del M.A.C puede permitir también anticipar sobre las consecuencias de una intervención en un ámbito determinado antes de elaborar una norma en base al método comunitario. Lo que es el caso en un ámbito tan delicado como es el del empleo. Así, la Estrategia Europea para el Empleo, inherente al M.A.C en materia de empleo, conllevando una convergencia de las políticas nacionales en dicho ámbito y a término, involucrar una profundización de las competencias de la Unión⁵¹⁰. En tercer lugar, el M.A.C como herramienta de soft law, “debería completar, nunca sustituir la acción comunitaria”⁵¹¹. Las directrices para el empleo pueden completar los objetivos fijados en las directivas comunitarias en materia social.

Por otra parte, si bien es cierto que el M.A.C ofrece un medio de fomentar la cooperación, intercambiar buenas prácticas y acordar objetivos y orientaciones comunes, según una

⁵⁰⁶ CONSEJO EUROPEO de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000, Conclusiones de la presidencia, punto 7.

⁵⁰⁷ *Idem*, punto 38.

⁵⁰⁸ JACQUE J.P., “*Actes et normes en droit international public*”, RCADI, 1991-I, 227, vol.2 pp.367-417.

⁵⁰⁹ COM(2001) 428 final, DOUE C287 de 12 de octubre de 2001, pág.18.

⁵¹⁰ BIAGI M., “The Impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial Relations”, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2000, vol.16, n° 2, pp. 155-173.

⁵¹¹ COM(2001) 428 final, DOUE C287 de 12 de octubre de 2001, pág.18

corriente doctrinal, puede constituir una “tercera vía normativa”⁵¹² que se utilizaría cuando la armonización no es aplicable⁵¹³. Así se observa una simultaneidad en la implementación de tres procesos normativos del derecho social comunitario: el método clásico, el reconocimiento de la capacidad de los interlocutores sociales de la Unión Europea para elaborar normas comunitarias y la Estrategia Europea para el Empleo, una de las primeras M.A.C desarrolladas⁵¹⁴. De esta manera, el soft law constituiría una alternativa al hard law comunitario caracterizado por su adaptabilidad, flexibilidad y su carácter incitativo y, a pesar de no ser vinculante, conllevaría una sanción a través del “shaming” o “presiones de los pares”.

No obstante, el M.A.C induce más bien un compromiso político por parte de los Estados, en particular en el ámbito del empleo. La Estrategia Europea para el Empleo, que es un sector clave de la intervención comunitaria en materia social, objeto de un compromiso político entre los Estados miembros pero “no es porque un compromiso no tiene valor jurídico que no produce efecto práctico”⁵¹⁵.

En consecuencia, el M.A.C es un instrumento de soft law que conlleva consecuencias prácticas y a veces jurídicas pero que deriva esencialmente de un compromiso no jurídico de los Estados miembros. El M.A.C es pues un proceso participativo que puede también ser normativo. Basado en instrumentos de regulación no legislativo, y no conlleva armonización alguna de las disposiciones tomadas en su marco. Además, a través de esta posible procedimentalización de elaboración de la norma, de la multiplicación de los actores en su diseño y la interpenetración entre el ámbito social y el ámbito jurídico, se diseña una norma flexible y movidiza. Por otra parte, la esencia del M.A.C es procedimental y refleja de alguna forma la teoría de J. Habermas que considera que la elaboración de una legislación, en un marco democrático, se fundamenta en la racionalidad procesal de una formación de la opinión

⁵¹² KILPATRICK C., “*New EU Employment Governance and Constitutionalism*”, in DE BURCA G. y SCOTT J. (ed.), *Law and New Governance in the EU and the US*, hart publishing, 2006, pág.121.

⁵¹³ TRUBEK D.M y TRUBEL L., “*The Open Method of Co-ordination and The debate over “hard” and “soft” law*”, in ZEITLIN Z. y POCHET P. (Dir.), *The Open Method of Co-ordination in Action, The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Peter Lang, Bruxelles, 2005, p.11: “One explanation for how the OMC might bring about change is through “shaming”. This account is closest to the “hard law” model because it treats the clarification of guidelines through preparation of specific recommendations as somewhat similar to a judicial interpretation of general statutory language and the informal sanction of “shaming” as more or less equivalent to formal sanctions. In this account, Member States will seek to comply with the guidelines in order to avoid negative criticism in peer reviews and Council recommendations. The “recommendations” issued by the Council are often in fact rather pointed observations about poor performance: the assumption is that nations will seek to avoid such negative publicity and thus will either make policy changes in advance to avoid future recommendations or quickly adopt the recommendations once issued in order to limit the negative publicity they generate.” <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EUC/JZPP/trubekTrubek.pdf>

⁵¹⁴ KILPATRICK C., “*New EU Employment Governance and Constitutionalism*”, *op.cit.*, pág.121.

⁵¹⁵ JACQUE J.P., “*La pratique des institutions communautaires et le développement de la structure institutionnelle communautaire*”, in RIEBER R. y RESS G. (dir.), *The dynamics of EC Law, Nomos, Baden-Baden* 1997, pág.398.

y de la voluntad regulada por procedimientos⁵¹⁶. Sin embargo, las teorías que pueden sustentar el M.A.C son numerosas. Por tanto, se plantea la pregunta de la dimensión normativa del M.A.C. Como método, como procedimiento, el M.A.C se caracteriza por la naturaleza no vinculante del derecho que produce pero tiene consecuencias jurídicas. La intensidad de su normatividad depende, por una parte, del ordenamiento jurídico de pertenencia⁵¹⁷. La vinculación del M.A.C con el ordenamiento jurídico comunitario da lugar a actos cuya normatividad es variable como es el caso de la recomendación o de las directrices. Por otra parte, la intensidad de la normatividad del M.A.C puede derivar del proceso mismo. En efecto, la existencia de una norma puede apreciarse en base al comportamiento de las instancias de emisión y de recepción de normas, la relación normativa siendo ante todo una relación de significación⁵¹⁸. En derecho comunitario, el proceso de producción de la norma, con respecto al Reglamento o la Directiva, permite una asociación de destinatarios de la norma, en este caso, los Estados miembros.

Con respecto al M.A.C, se debe adscribir a la noción de ordenamiento jurídico como un sistema de producción de normas (el orden normativo) y las normas producidas (espacio normativo)⁵¹⁹. Por ende se diseña un “sistema dialógico” en el que no se trata de una “dualidad de los sistemas normativos, sino de la dualidad del sistema normativo considerado en sus dos elementos constitutivos.: un orden normativo como sistema jerarquizado de generación de normas fundado en la existencia de una relación jerárquica y un espacio normativo considerado como sistema de pertenencia o de inclusión de normas en un conjunto no jerarquizado”. El M.A.C se inscribe en este espacio normativo donde la Comisión fija objetivos comunes y cada Estado lo traduce en un plan nacional de acción singular. Permite “concebir como jurídico conjuntos cuya naturaleza volátil y borrosa parece escapar al marco de un sistema o de un orden”⁵²⁰. Como lo subraya J. Pitseys, la implementación del M.A.C “dibuja un sistema consciente de él mismo, transcrito en formas que regularizan su aplicación y cuya aplicación conlleva de por sí el reconocimiento de su validez. La mezcla de las

⁵¹⁶ HABERMAS J., *Droit et démocratie, entre faits et normes*, Gallimard, NRF Essais 1997, pág.187: Para Habermas, el derecho funciona como un medium de la integración social, debido a propiedades formales de las normas jurídicas que, en mismo tiempo que se dictan por un legislador político y de ejecución obligatoria, garantizan una igual distribución de los derechos subjetivos y merecen el reconocimiento intersubjetivo. Pero la novedad, es la introducción de un nuevo paradigma del derecho, el paradigma procesal (capítulo IX), centrado en el ciudadano que participa a la formación de la opinión y de la voluntad.

⁵¹⁷ JACQUE J.P., “*Actes et normes en droit international public*”, RCADI, 1991-I, 227, vol.2 Pág.387.

⁵¹⁸ TIMSIT G., *Archipel de la norme*, PUF, coll. Les voies du droit, Paris, 1997, pp. 3 a 8.

⁵¹⁹ *Idem*, pp.233 252.

⁵²⁰ DELMAS MARTY M., « *La grande complexité juridique du monde* », in *Etudes en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruylant, Bruxelles, 2004, pág.93 ; DELMAS-MARTY M., *Pour un droit commun*, éd. Du Seuil, 1994, pág. 8: « la pensée juridique s'accommode mal de la pluralité des normes (...), de normes faiblement hiérarchisées, (...) ou même pire encore, des normes non hiérarchisées et pourtant simultanément applicables sans que la primauté soit donnée en cas de conflit à un système sur l'autre, comme on le verra avec la dualité des normes européennes issues, d'une part des traités des Communautés Européennes, puis de l'Union Européenne, et de l'autre, de la Convention Européenne des droits de l'homme adoptée par le Conseil de l'Europe ».

soberanías, la circularidad de la producción de la norma, la modificación de las exigencias de racionalidad del ámbito jurídico y su permeabilidad a subsistemas sociales no manifiestan solo una señal hipotética del “fin del derecho” sino más bien la organización “de un nuevo estado de su racionalidad”⁵²¹.

2.- Las directrices u orientaciones para el empleo, manifestación del M.A.C

Como se señaló al analizar la Estrategia Europea de Empleo, el M.A.C se articula en torno a dos tipos de instrumentos que difieren por su naturaleza y que definen su contenido: los instrumentos jurídicos⁵²² como las directrices para el empleo y los instrumentos político-procesales tal y como los planes de acciones para el empleo.

La existencia de marcos de referencia, “guidelines” (directrices), aparecen como reales disciplinas sectoriales, relativas a los diferentes sectores a los que son de aplicación, y se publican con un claro afán de seguridad jurídica⁵²³. A través de la sentencia *Ijseel Vlier* de 15 de octubre de 1996, el TJCE reconoce la existencia de una competencia de la Comisión para fijar directrices que si sólo ostentan un carácter indicativo tienen fuerza vinculante para los Estados que las aceptan⁵²⁴. En este contexto, las directrices que se dictan en el ámbito del empleo difieren. En efecto, si las directrices anteriormente descritas se inscriben en el marco de una comunicación proveniente de la Comisión, en materia de política de empleo, no se fundamentan en el artículo 249 del Tratado sino en el artículo 128.4 que dispone lo siguiente: “el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo previsto en el artículo 130, elaborará anualmente orientaciones que los Estados miembros tendrán en cuenta en sus respectivas políticas de empleo.” Entre la finalización de la Estrategia Europea de Empleo y el inicio de la Estrategia Europa 2020, se modificó la terminología: no se califican de directrices⁵²⁵ sino de orientaciones⁵²⁶, término

⁵²¹ PITSEYS J., « *La méthode ouverte de coordination (II)* », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n°58, 2007.

⁵²² Por instrumento jurídico, se entiende “todo acto de voluntad interviniendo con la intención que produzca una modificación en el ordenamiento jurídico tal y como existe en el momento en el que se produce o tal y como existirá en un momento futuro determinado”, in DUGUIT L., “*Théorie générale de l'acte juridique*”, *RDP*, vol.36, 1919, pág.320.

⁵²³ RUBIO N., “*Les instruments de soft law dans les politiques communautaires, vecteur d'une meilleure articulation entre la politique de la concurrence et la politique de la cohésion économique et sociale* », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n°43, octobre-décembre 2007, pp.597-608.

⁵²⁴ Sentencia de TJCE, 15 de octubre de 1996, asunto *Ijseel-Vlier*, C-311/94, Rec.p.I-5023, apartados 42 y 43; Sentencia de TJCE, 18 de junio de 2002, *RFA c/Comisión*, C-242-00, Rec. p. I-5603, apartado 28.

⁵²⁵ Decisión del Consejo de 12 de julio de 2005 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. DOUE L205 de 6 de agosto de 2005, apartado 3: “La presentación de un conjunto integrado de Directrices para el empleo y Directrices generales relativas a las políticas económicas contribuye a centrar la estrategia de Lisboa sobre el crecimiento y el empleo”, y artículo 2: “Los Estados

convencionalmente utilizado. El Consejo adopta orientaciones para las políticas de empleo y orientaciones generales para las políticas económicas, a fin de orientar las políticas de los Estados miembros. Los Estados miembros deberán “tener en cuenta” aquellas orientaciones a la hora de elaborar sus propias políticas de empleo, o sea que no existe fuerza vinculante obligando a los Estados a conformarse a las directrices. En efecto, como lo señala el artículo 127, la Comunidad promueve el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, así como apoyando y, *en caso necesario*, complementando sus respectivas actuaciones. Al hacerlo, se respetarán las competencias de los Estados miembros; y a través del artículo 129, se toma la precaución de inscribir en el texto mismo del tratado que dichas medidas no implican armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

Por tanto, el M.A.C como modo de gobernanza, como proceso que permite una “puesta en convergencia” de políticas nacionales en ámbitos identificados como asunto de interés común⁵²⁷, y en este caso en materia de empleo, supone verdadero partenariado. Por consiguiente, la implementación de las orientaciones, revisada cada tres años⁵²⁸ en el diseño de las políticas nacional de empleo depende del grado de compromiso del Estado. Al no existir ninguna sanción de tipo tradicional y aplicarse “la presión de pares” en caso de incumplimiento, puede suceder que los Estados miembros decidan no presentar el plan de empleo como lo establece el semestre europeo⁵²⁹.

Los Planes de Acción Nacionales otorgan “una realidad concreta al Método Abierto de Coordinación”⁵³⁰. La presentación por cada Estado miembro de su Plan de Acción para el Empleo es una fase crucial del proceso de coordinación. Más declaración de intenciones que acto jurídico, el Plan transpone por una parte, las orientaciones integradas previamente

miembros tendrán en cuenta las Directrices a la hora de elaborar sus políticas de empleo, sobre las cuales informarán en los programas nacionales de reforma.”

⁵²⁶ Decisión del Consejo de 21 de octubre de 2010 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. DOUE L308 de 24 de noviembre de 2010. Artículo 2: “En sus políticas de empleo, los Estados miembros tendrán en cuenta las orientaciones, sobre las que se informará en los programas nacionales de reforma.”

⁵²⁷ El M.A.C ha sido objeto de numerosos estudios con respecto a sus mecanismos y a la evaluación de su eficacia. ILIOPOULOU A., “*La méthode ouverte de coordination, un nouveau mode de gouvernance dans l’Union Européenne*”, Cahiers de Droit Européen 2006, n°3-4, pág.315 ; BLANQUET M., « *Le système communautaire à l’épreuve de la « gouvernance européenne* », in Mélanges ISAAC G., USS de Toulouse, Tome I, 2004, pág. 239. ; DEHOUSSE R., « Du bon usage de la méthode ouverte de coordination », in DEHOUSSE R. (Dir.), *L’Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, L’Harmattan, 2004, pág.57.

⁵²⁸ Decisión del Consejo de 19 de mayo de 2011 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. DOUE L138 de 26 de mayo de 2011. Apartado 5: “Las orientaciones de empleo adoptadas en 2010 deben mantenerse estables hasta 2014 para poder concentrar los esfuerzos en su aplicación. Su actualización en los años intermedios hasta finales de 2014 debe seguir estando estrictamente limitada.”

⁵²⁹ Informe sobre el semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas: aplicación de las prioridades para 2012, de 12 de octubre de 2012 (2012/2150(INI)). El Parlamento exige que los PNE incorporen medidas integrales para la creación de empleo, un vínculo entre las políticas de empleo y los instrumentos financieros, las reformas del mercado laboral, un calendario claro para la implementación de la agenda de reforma plurianual.

⁵³⁰ Rapport Conjoint du Conseil et de la Commission sur l’inclusion sociale, OPOCE, 2002, pág.9.

identificadas por Decisión del Consejo, a través de determinadas medidas en función de las necesidades inherentes a la situación del empleo en cada uno de los países y traduce el grado de compromiso de cada Estado miembro.

Si el Método Abierto de Coordinación ha permitido alcanzar una cierta convergencia de las políticas nacionales de empleo, resulta que a nivel territorial es un proceso que presenta una cierta ambigüedad.

Sección II.- La ambigüedad de la coordinación de las políticas nacionales de empleo

La coordinación de las políticas nacionales de empleo desemboca en una ambigüedad: aunque dicho proceso pretenda implicar a las autoridades territoriales (§1), como señal de una cierta sinergia entre las instituciones comunitarias y las regiones, son las autoridades nacionales quienes deciden en última instancia (§2).

§1.- La dimensión territorial de la convergencia de las políticas de empleo

La voluntad de convergencia de las políticas de empleo de los Estados miembros también incluyó el ámbito local a través de las iniciativas locales de desarrollo y de empleo (ILDE) (A) y de las Estrategias Locales de Empleo promovidas por la Comisión (B).

A.- Las iniciativas locales de desarrollo y de empleo (ILDE)

La dinámica de convergencia también toma en cuenta la dimensión territorial del modelo de crecimiento y de la política de empleo. Desde 1993, con el libro blanco “Crecimiento, competitividad y empleo”, las instituciones comunitarias han jugado un papel relevante en el impulso a una política de empleo convergente entre todos los Estados miembros. Con respecto al ámbito local, durante el periodo 1993-1997, que se podría calificar de experimental, se iniciaron experiencias en materia de empleo que fueron objeto de informes relativos a las “Iniciativas locales de desarrollo y de empleo. Encuesta en la UE”⁵³¹,

⁵³¹ COM(1995) 273, de 13 de junio de 1995: la estrategia europea de estímulo de las iniciativas locales de desarrollo y de empleo (ILDE), esbozada en la Comunicación de la Comisión progresó. La multiplicación de las ILDE crea una dinámica de gran amplitud que alcanza a todo el territorio de la Unión Europea y que aúna espíritu de empresa, empleo y diversidad local. Durante el año pasado, diversos gobiernos nacionales se sumaron a la adopción de mecanismos favorables a las iniciativas locales.

publicados en 1995. A raíz de los resultados provisionales de una encuesta realizada en la Unión Europea⁵³², en las conclusiones de la cumbre europea de Essen, se reconoció la contribución de las iniciativas locales de desarrollo y de empleo (ILDE) a la lucha contra el desempleo. En 1995, a la fase experimental sucede una fase institucional, con la adopción de la Comunicación “Una estrategia europea de estímulo a las iniciativas locales de desarrollo y de empleo”⁵³³, la Comisión se comprometió, paralelamente a las recomendaciones dirigidas a los Estados miembros, a evaluar los resultados de su política de estímulo a la experimentación en el ámbito de las ILDE. En el primer informe⁵³⁴ se extraían las enseñanzas de las prácticas locales con miras al establecimiento de aquellos pactos territoriales y locales para el empleo. Pues la concertación se instrumentó a través de aquellos pactos demostrando la sinergia entre las instituciones europeas y las regiones. En 1998, en el segundo informe⁵³⁵ sobre las ILDE, además de preconizar el refuerzo de la evaluación y la mejora de la información, la Comisión invita a proseguir las experimentaciones, en su función motriz y como “el único canal de expresión de la innovación local”⁵³⁶ pero también que se dé la posibilidad de permitir la cofinanciación con cargo a los Fondos Estructurales en el marco de los programas de carácter general. Como la Comisión sugirió, en vista a la programación (2000-2006), que las ILDE se integrasen en los mecanismos nacionales o regionales en favor de la cohesión económica y social. Otro punto destacable en dicho informe, es el objetivo de lograr una visibilidad transnacional, el valor añadido comunitario, para ello es necesaria la existencia de estructuras transnacionales de apoyo y de animación, encargadas de realizar un seguimiento de las experiencias locales, de divulgar los métodos y de aprovechar las buenas prácticas. La fase de consolidación se abre con la Comunicación de la Comisión de 7 de abril de 2000 sobre “Actuación local en favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo” por la que se pretende extender la Estrategia Europea de Empleo al ámbito local debido a las oportunidades de fomento del empleo que ofrece.

Con carácter casi concomitante, la reflexión sobre la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo desembocaba en una comunicación de la Comisión en abril de 2000⁵³⁷. Si bien la Unión Europea promovió experimentaciones basadas en el concepto de “iniciativas locales de desarrollo y de empleo (ILDE)”, con metodologías e instrumentos de apoyo al desarrollo del

⁵³² SEC (95) 564, de marzo de 1995.

⁵³³ *Idem.*

⁵³⁴ SEC (96) 2061, de noviembre de 1996.

⁵³⁵ SEC (98) 25 de enero de 1998.

⁵³⁶ *Idem*, pág.18.

⁵³⁷ COM(2000) 196 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, “Actuación local en favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de empleo, Bruselas 7 de abril de 2000.

empleo local, como los pactos territoriales en favor del empleo, el tercer sistema y acciones piloto de capital local con finalidad social, observa que la Estrategia Europea de Empleo confió más en los esfuerzos realizados a nivel nacional y menos en los desarrollados a nivel local. Sin embargo, reconociendo la importancia del desarrollo local del empleo, se pretende impulsar un debate entre los distintos agentes locales, nacionales y europeos. La coordinación que implica dicha Estrategia, que constituye un marco conceptual útil, se fundamenta esencialmente sobre el compromiso de los Estados miembros, pues a nivel nacional, a pesar de haber destacado la pertinencia de la escala local y regional en el fomento del empleo, tal y como lo establecían las Directrices para el año 2000. Por tanto, la Comisión insiste sobre el hecho de que la Estrategia Europea de Empleo ofrece un marco estratégico apropiado al nivel local. Las Directrices Europeas de Empleo, cuadro con arreglo al que los Planes Nacionales de Acción que traducen en medidas concretas adaptadas a su realidad nacional deben integrar una dimensión local. Tanto la normativa sobre la política regional como los fondos estructurales y en particular el FSE deben incluir el apoyo a las ILDE.

B.- Las Estrategias Locales para el Empleo

Por ello, la Comisión propone experimentar la aplicación de la Estrategia Europea de Empleo a nivel local, es decir: experimentar la aplicación de las Directrices Europeas para el Empleo como marco de desarrollo de las políticas locales de acción, informar sobre el potencial de creación de empleo que presenta la acción local, desarrollar la cooperación transnacional y fomentar el intercambio de buenas prácticas. Por último, el anexo a la Comunicación del 7 de abril de 2000 sobre requisitos para fomentar con éxito el empleo local viene a definir la dimensión local como “no estando limitado por fronteras administrativas; con mayor frecuencia, el territorio apropiado para la intervención local vienen definido por las afinidades culturales con que se identifican los ciudadanos del lugar por los sistemas productivos y flujos comerciales, así como por las cuencas de empleo”. De manera implícita, se reconoce que la dimensión local puede ser “transfronteriza”. La Estrategia Europea de Empleo puede traducirse en Planes locales o transfronterizos de Empleo.

La Comisión que confirma su posición, considera necesario desarrollar y fortalecer la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo⁵³⁸, *siempre que sea posible*, a través del

⁵³⁸ COM(2001) 629 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo. Bruselas 6 de noviembre de 2001.

diseño de Estrategias Locales de Empleo que pueden plasmarse, tras concertación con los actores nacionales y subnacionales, en Planes Locales de Acción, en el marco del proceso existente, en base a los mecanismos institucionales vigentes y de conformidad con los principios de subsidiaridad y de proporcionalidad. La Comisión, que promueve el desarrollo local como ámbito transversal de las políticas comunitarias, queda prudente en su preconización porque es consciente de que elaborar una estrategia local de empleo depende de la organización político-administrativa de cada Estado miembro, “de factores específicos de carácter institucional, administrativo y socioeconómico”. El margen de maniobra no es el mismo en el caso de una región española como la Comunidad Autónoma del País Vasco, y de una región francesa como Aquitania. Por tanto, y muy probablemente para contornar dicha dificultad, valora positivamente en estos casos la utilización del método experimental y su correlativa evaluación, para precisar el enfoque estratégico del desarrollo local del empleo y la forma en que las diferentes categorías de actores locales pueden actuar a favor del empleo a nivel local.

En una perspectiva más bien pedagógica, la Comisión propone una metodología de aplicación de las Estrategias Locales de Empleo que se articulan en torno a dos ejes: en primer lugar, se trata de *identificar el territorio* que se considere pertinente desde un punto de vista socioeconómico. Dos criterios deben guiar la identificación: primero, la zona debe ser suficientemente extensa para proporcionar a la acción en favor del empleo una masa crítica suficiente y debe ser suficientemente pequeña para que puedan aprovecharse las ventajas de la proximidad; segundo, debe ser coherente y compatible con las estructuras administrativas existentes. En concreto, al evitar de definir el territorio oportuno de manera restrictiva, pueden concretarse en zonas de actividad económica, cuencas de empleo, divisiones territoriales de las organizaciones sociales participantes y zonas seleccionadas para la aplicación de los Fondos Estructurales o de otros programas europeos o de pactos territoriales por el empleo. En base a la identificación de la zona local considerada como pertinente, y en vista al diseño de la Estrategia Local de Empleo, es imprescindible la elaboración de un diagnóstico, a partir del análisis matricial DAFO⁵³⁹ y tomando en cuenta las directrices para el empleo de la UE y sus indicadores⁵⁴⁰. A partir de los elementos observados en el diagnóstico, se podrán definir

⁵³⁹ En materia de planificación territorial, las matrices DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades), suponen la ventaja de considerar todos los factores que son identificados como importantes por los actores del desarrollo, dejando posteriormente al análisis la tarea de vislumbrar las acciones concretas, considerar las posibilidades de realización, las dificultades, las condiciones de estímulo o los efectos limitantes.

⁵⁴⁰ COM(2001) 438 final. Informe conjunto sobre el empleo 2001, pág.91.

las medidas necesarias para implementar una estrategia local de empleo eficiente así como los objetivos a alcanzar. El segundo eje metodológico consiste en *determinar el papel de los actores locales en la aplicación de la Estrategia Local de Empleo*. Los actores locales identificados son las autoridades locales que pueden actuar como “empleador modelo” o proporcionar ayuda a otros actores contribuyendo positivamente al empleo, fomentar enfoques integrados del desarrollo del empleo o garantizar que los servicios locales tengan una actitud positiva para el empleo. Con respecto a las empresas, pueden actuar como empleador y contribuir en los cuatro pilares de la Estrategia Europea para el Empleo (empleabilidad, espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades), pero también como participantes en la estrategia. Las organizaciones del tercer sistema pueden intervenir como promotores de actividades o en representación de un colectivo. Los interlocutores sociales pueden actuar a través de la empresa o a nivel territorial en los cuatro pilares de la EEE. En cuanto a los Servicios Públicos de Empleo, como las autoridades locales, pueden actuar como empleador modelo o intervenir en la EEE proporcionando informaciones y datos sobre las necesidades del mercado laboral local. Por último, los actores de la educación y de la formación profesional contribuyen a los cuatro pilares, y desempeñan un papel esencial en la transmisión de competencias necesarias para promover el empleo local.

En su informe intermedio sobre la evaluación del impacto de la Estrategia de Lisboa, la Comisión identificó dos problemas mayores⁵⁴¹: primero, con respecto a las dificultades inherentes a los objetivos y consecución, la Estrategia de Lisboa evidenció conflictos entre objetivos y falta de coordinación, pero también se caracterizaba por una sobrecarga de objetivos y particularmente respecto del mercado de trabajo y de las políticas de empleo. Segundo, destacaba la falta de compromiso político que permitiera la consecución de los objetivos establecidos. Si bien es cierto que expresaba una valoración positiva del Método Abierto de Coordinación, la Comisión apuntó “la complejidad reconocida del proceso” y la necesidad de determinar orientaciones más estrictas con el fin de dar coherencia y mejor coordinación a las políticas implementadas en los Estados miembros.

Esta revisión pone de manifiesto tres retos principales para el diseño de las futuras directrices: aumentar las tasas de ocupación, mejorar la calidad del empleo y fomentar un mercado de trabajo integrador. La reforma de la Estrategia Europea de Empleo debe plantear una respuesta a los desafíos a mediano plazo con especial enfoque en el envejecimiento de la

⁵⁴¹ BIELING H.-J., « EU facing the crisis: social and employment policies in times of tight budgets », *transfer*, 18 (3), pp.255-271.

mano de obra, la viabilidad de la Seguridad Social, los desafíos de la sociedad de información; debe también contemplar una simplificación de las directrices para el empleo sin mermar su eficacia tanto a nivel de los objetivos como del seguimiento eficaz y la presión de la convergencia. Además, es imprescindible mejorar la cooperación entre los agentes de la EEE, pertenecientes a los diferentes niveles territoriales y sectoriales, es decir los interlocutores sociales, los actores de la formación y las autoridades regionales y locales, y dar mayor visibilidad a los Fondos estructurales de la Estrategia. Por último, la reforma ostenta también una mayor coherencia y complementariedad entre los procesos comunitarios como lo planteó el Consejo de Barcelona.

En base a estas orientaciones, en enero de 2003, la Comisión, en su comunicación “El futuro de la Estrategia Europea de Empleo. Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos”,⁵⁴², propone una nueva generación de directrices de empleo que se articularía en torno a una serie de elementos: los tres objetivos globales que reflejen la Estrategia de Lisboa, la insistencia en la aplicación y la gobernanza de la EEE, la fijación de relación de prioridades tasadas, mensajes específicos a la atención de los interlocutores sociales y la determinación de objetivos adecuados. El nuevo diseño de las directrices debe permitir alcanzar tres objetivos globales: el pleno empleo mediante objetivos cuantitativos como alcanzar una tasa de ocupación general del 65% en 2005 y del 70% en el 2010; la mejora de la calidad y de la productividad del empleo; la mayor cohesión social y mayor inclusión en el mercado de trabajo reduciendo las disparidades socioeconómicas como regionales en el acceso al mercado laboral. La comunicación de la Comisión concreta su reflexión enunciando prioridades o propuestas de directrices, cada una acompañada de sus objetivos propios: implementar medidas activas y preventivas destinadas a los desempleados y a los inactivos, hacer que el trabajo sea más rentable, fomentar el espíritu de empresa para crear más puestos de trabajo, transformar el trabajo no declarado en empleo regular, promover el envejecimiento activo, la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo, promover la adaptabilidad en el mercado laboral, invertir en el capital humano y en estrategias de aprendizaje permanente, fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo.

⁵⁴² COM(2003) 6 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - El futuro de la Estrategia Europea de Empleo (EEE): «Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos», Bruselas 14 de enero de 2003.

En la perspectiva de la revisión de la Estrategia de Lisboa, la Comisión Europea encargó un informe a un grupo de alto nivel encabezado por Win Kok. Presentado en noviembre de 2004, el informe Kok titulado “Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo” evidencia los resultados insuficientes y la poca probabilidad de alcanzarlos⁵⁴³. Crítico de las modalidades de implementación de los procesos comunitarios, el informe preconiza una serie de reformas e identifica cinco ámbitos en los que la Unión Europea debe progresar: su propio dinamismo económico, la configuración de una sociedad de conocimiento, la realización de un mercado único y el fomento de la competencia, la creación de un mercado adaptable e integrador, y la promoción de estrategias económicas ambientales rentables. El informe destaca también una de las causas de los resultados decepcionantes: la ausencia de compromiso y de determinación política. “El éxito de la Estrategia depende de su asunción política”⁵⁴⁴.

En la Comunicación del Consejo Europeo de Primavera, titulado “Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo-Relanzamiento de la estrategia de Lisboa”⁵⁴⁵, se pretendía dar un nuevo impulso a la Estrategia, en una visión de “optimismo realista”. Con la idea de relanzar la Estrategia de Lisboa, se propone la constitución de una asociación para el crecimiento y el empleo, acompañada por la elaboración de un programa de acción de la Unión y de programas de acción nacionales con fuertes compromisos. Se articula en torno a tres ejes: primero, las acciones en materia de empleo deben estar mejor orientadas con la aplicación de políticas básicas que tengan un gran impacto, lo que requiere una rigurosa gradación de las prioridades por parte de la Comisión. Segundo, la movilización de apoyos, con la participación de todos aquellos que tengan un interés en el éxito de Lisboa, a todos los niveles. Y por último, la necesaria simplificación y racionalización de los objetivos de Lisboa, en otros términos simplificar el método abierto de coordinación. En base a ellos, el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa se circunscribe a una renovación de naturaleza procedimental que radica más bien en una simplificación con hincapié en el método abierto de coordinación caracterizado por una excesiva complejidad burocrática⁵⁴⁶. La reactivación de la Estrategia de Lisboa se pronuncia durante el Consejo Europeo, celebrado en Bruselas, los 22 y 23 de marzo de 2005, retomando los planteamientos del informe conjunto y basándose en

⁵⁴³ KOK W., “Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo”, pág.10.

<http://www.lamonicloa.gob.es/NR/rdonlyres/1D896EAE-B43B-494F-956B-352C2EF6C842/74752/InformeKOKNov2004.pdf>

⁵⁴⁴ *Idem*, pág.45.

⁵⁴⁵ COM(2005) 24 final. Comunicación al Consejo Europeo de Primavera, “Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo- Relanzamiento de la estrategia de Lisboa”, 2 de febrero de 2005.

⁵⁴⁶ DE LAROSA S., “*Stratégie Européenne pour l’Emploi: les nouvelles orientations*”, Droit Social n°12, 2005, pp.1212-1213.

tres ejes: el conocimiento e innovación - motores de un crecimiento sostenible, Un espacio atractivo para invertir y trabajar y el crecimiento y el empleo al servicio de la cohesión social.

En definitiva, del examen la dimensión territorial de la convergencia de las políticas de empleo se desprende el papel preeminente de los Estados centrales.

§2.- La lógica de implementación de la coordinación y el papel preponderante de los órganos estatales

A través del principio de cooperación leal⁵⁴⁷, pertenece a los Estados miembros concretizar en su ordenamiento jurídico los objetivos establecidos en el M.A.C y transponerlos en substancia en sus respectivas políticas de empleo. Por otra parte, el ámbito de implementación del M.A.C ha sido definido por el Consejo Europeo como un “planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en el cual la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil participarán activamente”⁵⁴⁸. La traducción concreta de este poder de apreciación en la elaboración por parte de las instancias centralizadas (B) de los planes nacionales de acción (A) y la frágil implicación de las entidades locales en aquel diseño, demuestra una clara diferencia entre la implicación de las autoridades locales francesas y españolas.

A.- La elaboración centralizada de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo

En primer lugar, aunque la armonización sucedió en algunos ámbitos del derecho de trabajo, es manifiesto que las instituciones comunitarias, a través de la Estrategia Europea de Empleo, no tienen por ambición unificar los derechos nacionales de trabajo, de la seguridad y de la protección social. Aunque la armonización sucedió en algunos ámbitos del derecho de trabajo. El diseño de las políticas nacionales de empleo sigue siendo una de las competencias de los Estado. Si bien es cierto que el conjunto de medidas que integran dichas políticas deben responder a necesidades identificadas en el ámbito nacional, se inspiran claramente de las directrices definidas a escala supranacional. En segundo lugar, a través de una comunicación

⁵⁴⁷ En el asunto Comisión c/Italia, de 1991, el TJCE viene definir el principio de cooperación leal como la obligación para los Estados miembros de facilitar a la Comisión el cumplimiento de su misión”, la cual “consiste en velar por la aplicación de las disposiciones adoptadas por las Instituciones en virtud de los Tratados”. En ningún caso, supone una relación de subordinación sino un “deber muto de cooperación sincera y efectiva” entre el nivel europeo y comunitario (como se afirma en el asunto Luxemburgo c/Parlamento Europeo, en 1983.

⁵⁴⁸ CONSEJO EUROPEO de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000, Conclusiones de la presidencia, punto 38.

la Comisión expresa claramente la necesidad de desarrollar y fortalecer la dimensión local de la Estrategia Europea de Empleo⁵⁴⁹, *siempre que sea posible*, mediante elaboración de Estrategias Locales de Empleo, tras concertación con los actores nacionales y subnacionales, en Planes Locales de Acción, en función de “factores específicos de carácter institucional, administrativo y socioeconómico” y en base a los principios de subsidiaridad y de proporcionalidad. En tercer lugar, la elaboración de los Planes Nacionales de Acción es el reflejo de la aplicación del principio de cooperación leal. Induce tres obligaciones que han de cumplir los Estados miembros: como ya se indicó anteriormente la primera obligación consiste en tomar las medidas pertinentes para asegurar la ejecución de las obligaciones inherentes a los tratados; la segunda obligación es la de facilitar el cumplimiento de la misión de la Comunidad y por último, lo que tiene especial relevancia la de no vulnerar los compromisos comunitarios.

Para ilustrar este propósito en el ámbito del empleo, basta con referirse a las disposiciones del Título VIII del Tratado. El tono redaccional del artículo 128 permite de observar la obligación que incumbe al Consejo de examinar anualmente la situación del empleo en la UE y adoptar conclusiones tras la elaboración con la Comisión de un informe conjunto anual. Con respecto a los Estados, el Tratado les asigna una triple obligación: tomar en cuenta las orientaciones en materia de empleo formuladas por el Consejo a la hora de diseñar sus respectivas políticas de empleo, elaborar un informe anual que es el Plan Nacional de Acciones para el Empleo y facilitarlo al Consejo y a la Comisión. Por consiguiente, se deduce un carácter preceptivo de participación de los Estados en la Estrategia Europea de Empleo.

A pesar de las intenciones de aplicación descentralizada de la estrategia comunitaria en materia de empleo expresadas en Lisboa, es menester examinar la jurisprudencia comunitaria al respecto, y en particular en relación con el artículo 136 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (antiguo artículo 117) que dispone que “los Estados miembros (...) tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones. A tal fin, la Comunidad y los

⁵⁴⁹ COM(2001) 629 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo. Bruselas 6 de noviembre de 2001.

Estados miembros emprenderán acciones en las que se tenga en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales”.

Por otra parte, el juez comunitario reconoce a los Estados un poder de apreciación en materia social al establecer que “que, a diferencia de las disposiciones de carácter fundamentalmente programático de los artículos 117 y 118, el artículo 119, aunque limitado al problema de las discriminaciones en materia salarial entre trabajadores masculinos y trabajadores femeninos, constituye una norma especial, cuya aplicación está vinculada a supuestos específicos”⁵⁵⁰ pero con un matiz, sin embargo, al considerar que “el carácter programático de los objetivos sociales enunciados por el artículo 117 no implica que carezcan de todo efecto jurídico. En realidad constituyen elementos importantes, especialmente para la interpretación de otras disposiciones del Tratado y del Derecho comunitario derivado en el ámbito social. Sin embargo, la realización de estos objetivos debe ser resultado de una política social cuya definición corresponde a las autoridades competentes.”⁵⁵¹

En base a estas consideraciones, y para poder aprehender el papel de las autoridades estatales, interesa examinar en que marco se elabora el Plan Nacional de Acción para el Empleo en los Estados miembros, con especial interés para Francia y España. En el marco del M.A.C, la elaboración del Plan Nacional de Acción para el Empleo o del Programa Nacional de Reformas aparece como un elemento determinante de la coordinación horizontal entre el centro y las periferias. Además, la implementación nacional de la Estrategia Europea de Empleo requiere ingeniería administrativa para el desarrollo del procedimiento de elaboración. Que sea en Francia o en España, el procedimiento de elaboración incumbe a los servicios administrativos nacionales.

En Francia, es el Comité Interministerial sobre Europa⁵⁵², presidido por el Primer Ministro, integrado por el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro encargado de los asuntos europeos y otros miembros del gobiernos que pudieran estar interesados en participar, quien se encarga de examinar las preguntas relativas a la participación de Francia a las

⁵⁵⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 15 de junio de 1978, asunto 149/77, Gabrielle Defrenne contra Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena. Jurisprudencia confirmada posteriormente por Sentencia del Tribunal de Justicia, de 13 de mayo de 1986, asunto 170/84.

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d62395fd2b29dd4f7f848e84f70e12a4a0.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaNiOe0?text=&docid=89720&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=568752>

⁵⁵¹ Sentencia Del Tribunal de Justicia (Sala Sexta), 29 de septiembre de 1987, asunto 126/86, Fernando Roberto Giménez Zaera contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social y Tesorería General de la Seguridad Social.

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=94721&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=569659>

⁵⁵² Article 1^{er} du Décret n°2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes. JORF du 18 octobre 2005.

Comunidades Europeas y en la Unión Europea. Y es el Secretariado General de Asuntos Europeos⁵⁵³ quien se encarga del secretariado del Comité Interministerial y quien instruye y prepara las posiciones que serán expresadas por Francia ante las Instituciones de la Unión Europea así como de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE) y, entre otras funciones, vela por la implementación en el conjunto de los departamentos ministeriales, de los compromisos suscritos por el Gobierno en el marco de las instituciones europeas. Por tanto, el SGAE⁵⁵⁴ desempeña un papel de coordinación en la elaboración del PNR. En el ámbito del empleo, además de la intervención de los servicios de actores vinculados con ministerios o administración central, la elaboración del PNR cuenta con la participación de la Delegación General de Empleo y de Formación Profesional (DGEFP)⁵⁵⁵ en la vertiente política y en la parte de la redacción del Programa que incumbe al Ministerio de Trabajo, y en particular con el departamento de síntesis que desempeña una función de seguimiento de las cuestiones europeas e internacionales relativas al empleo y a la formación en el marco del semestre europeo; y con la Dirección de la Animación de la Investigación, de Estudios y de Estadísticas (DARES) que recopila y remite los datos estadísticos. Por consiguiente, se desprende el carácter centralizado de la elaboración del PNR en Francia.

En España, la planificación de las políticas de empleo se encuentra regulada en el artículo 3 de Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo que dispone, en primer lugar que la coordinación de la política de empleo es una competencia estatal que ejerce el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales. El apartado 3 de dicho precepto establece también que los Planes nacionales de acción para el empleo se elaborarán por el Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con la participación de las comunidades autónomas, y se definirán de acuerdo con la Estrategia Europea de Empleo, configurándose como un instrumento esencial de planificación de la política de empleo. Asimismo se contará con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Las medidas contenidas en los Planes nacionales de acción para el empleo estarán coordinadas e integradas con el resto de políticas de origen estatal y de la Unión Europea y, especialmente, con las establecidas en los Planes de integración social, con las que deberán guardar la

⁵⁵³ *Idem*, article 2.

⁵⁵⁴ PONTTHOREAU M-C, « *La question de la participation des collectivités territoriales françaises à l'élaboration nationale du droit communautaire* », AJDA 2004, pág.1125 : esta estructura de coordinación interministerial es el símbolo de la tradición francesa de centralización político-administrativa y un intermediario político del Presidente de la Republica y/o del Primer Ministro.

⁵⁵⁵ Décret n°97-244 du 18 mars 1997 portant création d'une délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle à l'administration centrale du travail et des affaires sociales. JORF du 19 mars 1997. Arrêté du 12 octobre 2005 portant organisation de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. JORF du 27 octobre 2005. Arrêté du 22 juillet 2013 portant organisation de la délégation générale de l'emploi et à la formation professionnelle. JORF du 6 août 2013.

coherencia necesaria para garantizar su máxima efectividad. Además, complementariamente, el artículo 4 ter de la Ley 56/2003 introducido por el número dos del artículo 3 del R.D-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, que instaura la elaboración de un Plan Anual de Política de Empleo. Es la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales quien se encarga de la elaboración del Plan Anual de Política de Empleo, como instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas en materia de política de empleo y especialmente en lo relacionado con la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo. El primer Plan Anual de Política de Empleo, adoptado en 2012⁵⁵⁶, que concreta los objetivos de la Estrategia Española de Empleo, está definido como un instrumento destinado por un lado a mejorar la coordinación entre las Administraciones Públicas competentes en la materialización de las políticas activas de empleo y por otro lado, mejorar la evaluación de éstas. De concepción y de confección centralizada, el Plan Anual de Política de Empleo contiene el conjunto de acciones y medidas que cada Comunidad Autónoma llevará a cabo, comprendiendo tanto las que establezcan libremente, ajustándose a la realidad de las personas desempleadas y del tejido productivo de su ámbito territorial, como las medidas de ámbito estatal que preserven la unidad en la atención de las personas en situación de desempleo, y que son de aplicación en todo el Estado, independientemente del ámbito territorial en el que vivan. Con respecto a la recopilación de datos proceden de cada Comunidad Autónoma, y del propio Servicio Público de Empleo Estatal. Por consiguiente, tanto en Francia como en España, la elaboración de los Programas Nacionales de Reformas que incluyen los Planes Nacionales de Empleo queda en mano de la administración central, a pesar de la colaboración de las autoridades regionales.

B- Una modesta contribución descentralizadora

Aunque se haya establecido el principio de participación de las autoridades regionales en la elaboración del Plan Nacional de Acción para el Empleo, el grado de implicación en la misma depende, por una parte, de la organización territorial del Estado miembro y de la distribución de competencias inherente entre la autoridad central y las autoridades periféricas. Como se señaló anteriormente, es el Consejo reunido Lisboa quien estableció la participación activa de

⁵⁵⁶ Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2012. BOE nº186 de 4 de agosto de 2012.

las autoridades descentralizadas en la implementación del M.A.C.⁵⁵⁷. El libro Blanco sobre la gobernanza europea, que proponía una pista de refuerzo de los principios de proporcionalidad y de subsidiariedad, establecía que la ambición era alcanzar a los ciudadanos a través de la democracia local y regional porque la participación de los actores permite ante todo “hacer mejor uso de las experiencias prácticas de los actores regionales y locales”⁵⁵⁸. Sugería tres ejes: la participación en la elaboración de las políticas a través de un diálogo sistemático con las asociaciones de autoridades locales y regionales, una mayor flexibilidad en la implementación de las legislaciones y programas con fuerte impacto territorial a través de los convenios tripartitos⁵⁵⁹ suscritos entre la Comisión, el Estado miembro y las regiones o autoridades locales, elaborados por las autoridades nacionales y ejecutados por las autoridades subnacionales, y la toma en cuenta de la incidencia territorial de las políticas comunitarias. En definitiva, la concretización del Método Abierto de Coordinación es esencialmente de índole nacional. El Estado sigue siendo el anfitrión y las autoridades regionales, los invitados.

El examen de los Programas Nacionales de Reformas del Estado francés y del Estado español permite observar que efectivamente el grado de descentralización de la aplicación del M.A.C depende primero de la organización jurídico-administrativa del Estado y naturalmente del reparto de competencias entre el Estado central y las regiones. En esta reflexión, el modelo francés llama la atención por la primacía del ejecutivo y de la administración central en el proceso del M.A.C. En su informe relativo a la reforma constitucional en Francia⁵⁶⁰, el diputado P. Clément destaca el dinamismo europeo favorable a la autonomía local y a la importancia de las políticas comunitarias en ámbitos que interesan las colectividades territoriales. Sin embargo, aporta un matiz al afirmar que su papel en la construcción europea es muy dependiente de la estructural constitucional de cada uno de los Estados miembros, insistiendo sobre la frágil posición de las regiones francesas frente, por ejemplo, a las comunidades autónomas españolas. Por otra parte, como lo señala la Comisión en su libro blanco sobre la gobernanza europea de 2001, la responsabilidad principal de involucrar los niveles regionales y locales en la política de la Unión incumbe siempre a las autoridades

⁵⁵⁷ CONSEJO EUROPEO de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000, Conclusiones de la presidencia, punto 38.

⁵⁵⁸ COM(2001) 428 final, de 25 de julio de 2001, COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPEENNES, “*Un livre blanc: Gouvernance européenne*».

⁵⁵⁹ COM(2002) 709 final. Comunicación de la Comisión de 11 de diciembre de 2002 – Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales.

⁵⁶⁰ CLEMENT P., Rapport n°376 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle (n° 369), adopté par le Sénat, relatif à l'organisation décentralisée de la République et la proposition de loi constitutionnelle (n° 249) de M. Hervé Morin et plusieurs de ses collègues, relative à l'exercice des libertés locales, 13 novembre 2002.

nacionales. Y añade que la percepción es la de que los gobiernos nacionales no asocian suficientemente a los actores regionales y locales a la preparación de las tomas de decisiones sobre las políticas comunitarias. Hasta ahora (antes de la reforma constitucional de 28 de marzo de 2003), las colectividades territoriales y en particular las regiones han estado circunscritas en el circuito gubernamental jugando un papel marginal e informal, “discreto e indirecto”.⁵⁶¹ Sin embargo, la autoridad central francesa no duda en afirmar y de una cierta forma justificar la real participación de las colectividades territoriales en la confección del Programa Nacional de Reformas y más particularmente en la redacción del Plan Nacional de Acciones para el Empleo. Con ocasión de la presentación del PNR para 2012, se expone que en el transcurso de la elaboración, el proyecto de PNR ha sido remitido a las distintas partes interesadas: asociaciones de colectividades territoriales, Consejo Económico y Social y medioambiental, los interlocutores sociales y el Consejo Nacional de políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social. “La implicación de las Colectividades territoriales en la implementación del PNR es primordial, siendo éstas responsables del 71,5% de las inversiones públicas en Francia y desempeñando un papel clave para proveer servicios de calidad accesibles a todos. Los dictámenes y observaciones de estos actores se comunican a la Comisión Europea.”⁵⁶² Por tanto, el Estado francés se encuentra “políticamente regionalizado al margen”⁵⁶³. En España, el empleo no es una materia que se base en un único título competencial: está vinculado con el artículo 149.1.7 de la Constitución Española a través de “la ejecución de la legislación laboral, combinado con los artículos 148.1.13 y 149.1.13 relativos al fomento del desarrollo económico de las Comunidades Autónomas dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y con los artículos 27, 148.1.17 y 149.1.30. Dicho reparto de competencia no es exclusivo del Estado español sino que se reitera en las distintas regiones de la Unión Europea”⁵⁶⁴. Además, la política social y la política de empleo estando reguladas en títulos distintos en el TCE, se clarifica la posible disputa política entre Estados Miembros y entidades descentralizadas⁵⁶⁵. En el ámbito de la política de empleo, la Ley 56/2003 y más particularmente su artículo 3.2, viene aclarar que de conformidad con la Constitución y sus Estatutos de Autonomía, corresponde a las comunidades autónomas en su ámbito territorial el desarrollo de la política de empleo, el

⁵⁶¹ RIDEAU J, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, LGDJ, 4^{ème} édition, 2002, pág.1001.

⁵⁶² *Programme National de Reformes de la France pour 2012*, pág.5.

⁵⁶³ GOHIN O., “*La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France*”, AJDA 2003, pág.526.

⁵⁶⁴ PIETERS D., “*Hacia un concepto europeo de federalismo social*”, Foro de Seguridad Social nº8-9, 2003, pág.10.

⁵⁶⁵ CASAS BAAMONDE M^a E., “*Marco competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de trabajo, empleo y protección social*”, in GOÑI SEIN J.L y LANDA ZAPIRAIN J.P, (Dir.), *Derecho Social Vasco*, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 1999, pág.64.

fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas. El artículo 3.3 segundo párrafo precisa además que las comunidades autónomas, en sus respectivos ámbitos territoriales, establecerán sus programas de empleo, de acuerdo con las obligaciones establecidas por la Estrategia Europea de Empleo, a través de los Planes nacionales de acción para el empleo. En concreto, en consonancia con las orientaciones nacionales enmarcadas en la Estrategia de Empleo previamente establecida a nivel comunitario, cada Comunidad Autónoma, en función de particularidades de su territorio, elabora un Plan Autonómico de Política de Empleo. Constatando la implicación relativa de las autoridades locales en la implementación de la Estrategia Europea para el Empleo, la Comisión en su comunicación⁵⁶⁶ relativa al fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo, al destacar que “en función de los diferentes marcos jurídicos y administrativos de los Estados miembros, la responsabilidad de las diferentes políticas sociales y de desarrollo económico puede recaer en los niveles nacional, regional o local. En consecuencia, es sumamente importante facilitar la coordinación entre los responsables de la toma de decisiones de los diferentes niveles con vistas a que dichas políticas aporten una contribución eficaz a las estrategias locales de empleo. Los actores locales deberían estar plenamente informados de las políticas nacionales y comunitarias, y, a partir del pleno conocimiento de las mismas, deberían esforzarse por diseñar, siempre que resulte posible, estrategias locales de empleo en vez de proyectos e iniciativas aislados”, propuso el diseño de estrategias locales de empleo cuyo objetivo debería consistir en desarrollar el empleo en un territorio urbano mediante un conjunto integrado de medidas y un plan de acción. La estrategia podría comprender: **la delimitación de un ámbito local**; el establecimiento de un **diagnóstico local** de puntos fuertes y puntos débiles; la **identificación de actores potenciales** y el desarrollo de mecanismos para coordinar sus aportaciones; el **análisis de las oportunidades** y de los peligros en relación con el empleo en el territorio en cuestión; y la **participación de las autoridades nacionales y regionales**, a partir del correspondiente plan nacional de acción en favor del empleo.”

“Un método abierto de coordinación eficaz es más que un proceso de aprendizaje inteligentemente gestionado y más que un instrumento de defensa. Si lo utilizamos juiciosamente, la coordinación abierta constituye un método ofensivo que no permite definir concretamente una “Europa social” y de anclarla firmemente en el proceso europeo de

⁵⁶⁶ COM(2001) 629 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo, de 6 de noviembre de 2001, pág.38.

cooperación como un bien común”⁵⁶⁷. Por tanto, se plantea la pregunta de la coordinación del modelo social de los Estados Miembros y el modelo social de la UE. El modelo social de los Estados miembros presenta tres características: un rol activo de los poderes públicos, un sistema de protección social desarrollada y un papel importante de los interlocutores sociales.

Con respecto al modelo social de la UE, las tentativas de definición se enfrentan a la imposibilidad de extrapolar el modelo de los Estados miembros. Por tanto, es posible una identificación de rasgos generales. M. Ferrera considera que el modelo social de la UE se caracteriza por cuatro elementos: un conjunto de principios y normas de política social, un umbral de garantías sociales cuyo respeto se garantiza por reglamentaciones paneuropeas, un régimen de coordinación obrando de manera equitativa y que obligan los sistemas nacionales a comunicar entre ellos a través de diferentes formas de reconocimiento mutuo y, un conjunto de aspiraciones y objetivos comunes⁵⁶⁸. Entonces, la construcción europea aparece como un polo de innovación normativa. Así, la Estrategia Europea para el Empleo como la mayor expresión del Método Abierto de Coordinación, renovada con la Estrategia Europa 2020 demuestra que hace falta la existencia y/o la creación de un derecho post moderno en la medida en que constituiría un lugar privilegiado, un laboratorio de experimentación de nuevas figuras de post-modernidad jurídica⁵⁶⁹. La Estrategia Europea para el Empleo permitió superar las fronteras a nivel nacional y la voluntad de integrar las autoridades locales en la elaboración de instrumentos derivados del M.A.C se concretizó más en España que en Francia. Por consiguiente, la configuración territorial, desde un punto de vista jurídico-administrativo, influye a la hora de plasmar en el ámbito nacional los compromisos políticos de los Estados suscritos a nivel comunitario. Es casi determinante. Al no ser un proceso normativo vinculante, el M.A.C, como forma de partenariado con vocación normativa, es más bien “una invitación a hacer” cuyo incumplimiento no se sanciona sino que se expone a la vista del conjunto de los socios.

La frontera administrativa que separa Francia de España delimita la soberanía de cada Estado en la implementación de la Estrategia Europea para el Empleo y su correspondiente declinación a nivel regional y local. A través de la elaboración de los Planes Nacionales de Acción, se desprendió un papel preponderante de la Administración central en Francia,

⁵⁶⁷ VANDENBROUCKE F., “*La coordination ouverte et le vieillissement: quelle valeur ajoutée pour l’Europe Sociale ?* », Europe : Nouvelles Frontières, 2001, pág.9.

⁵⁶⁸ FERRARA M., “*La dimensión asistencial europea: como hacerla más visible y vigorosa*”, in DIAMOND P. (Dir.), VV.AA, Un modelo social para Europa: La agenda de Hampton Court, Universitat de València, 2008, pp.43-52.

⁵⁶⁹ ARNAUD A.J., Pour une pensée juridique européenne, P.U.F, Paris, coll. Les Voies du droit, 1991.

diseñando una lógica horizontal de implementación local de la EEE, y mediante una lógica más bien vertical, la confección de Estrategia Autonómica de Empleo comunicado a las autoridades centrales españolas permite otorgar un grado de participación a las Comunidades Autonómicas en el compromiso político español en la implementación de las directrices comunitarias a favor del empleo.

El M.A.C es un modelo de gobernanza basado en cuatro pilares: el voluntarismo de los Estados, la aplicación del principio de subsidiariedad, la inclusión de una multiplicidad de actores y un seguimiento regular. Además el M.A.C constituye una alternativa en el modo de producción normativo comunitario, como instrumento de soft law y asegura una mayor convergencia entre las políticas de empleo nacionales, pero no ofrece una garantía de inclusión de los actores locales en dicho proceso. Quizás, el Método Abierto de Coordinación, como tercera vía normativa, ha demostrado su utilidad en un contexto determinado. Hoy, las mutaciones originadas por la crisis requieren un cambio de paradigma a nivel de producción normativa. No sólo se trata de inventar procesos normativos a nivel macro es decir nacional, adaptables, flexibles y no vinculantes a priori, sino que las realidades y las necesidades se observan a nivel micro, requiriendo una regulación flexible pero sobre todo territorializada, independientemente de la existencia o no de fronteras. Como lo planteó ya en 2001 la Comisión, “El ámbito local no está limitado por fronteras administrativas; con mayor frecuencia, el territorio apropiado para la intervención local viene definido por las afinidades culturales con que se identifican los ciudadanos del lugar, por los sistemas productivos y los flujos comerciales locales, así como por las cuencas de empleo.”⁵⁷⁰

⁵⁷⁰ COM(2001), 196 final. ⁵⁷⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, “Actuación local en favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo”, pág.17.

Conclusión del Capítulo 2:

A través del estudio de la coordinación comunitaria de las políticas nacionales de empleo, el desafío para la Unión Europea consiste en contribuir en el aumento de la participación en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural, los Estados debiendo reforzar la flexiseguridad en combinación con contratos de trabajos flexibles, políticas activas de mercado de trabajo y de aprendizaje permanente eficaces, impulsando la movilidad laboral y desarrollando los sistemas adecuados de seguridad social. Este reto es aún más fuerte a nivel fronterizo. Por otra parte, la existencia de un mercado de trabajo europeo integrado supone la supresión de los obstáculos jurídicos y prácticos a la libre circulación de los trabajadores. Los trabajadores que se trasladan a otro lugar enfrentan a las dificultades inherentes al ejercicio de los derechos que les confiere la legislación de la UE, pero induce también una mejor correlación transfronteriza de las ofertas de trabajo y los demandantes de empleo a través de la reforma de EURES para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

En el caso de Francia y España, son Estados fronterizos separados por una barrera física delimitada desde 1866, por un interfaz que origina dos sistemas originales. Si bien la frontera pirenaica aparece como una separación fruto de un constructo histórico, se convierte en un enlace 120 años después de su concreción convencional, cuando España integra en 1986 la Comunidad Económica Europea. De Estados fronterizos Francia y España pasan a ser Estados miembros de la Comunidad obrando por a favor de la constitución de un gran mercado único donde tanto los bienes, servicios, capitales y personas circulan libremente y sin frontera en 1995 con la conformación del Espacio Schengen. Entre estos dos Estados fronterizos se diseñan espacios transfronterizos, aunque siendo objeto de una atención especial a nivel comunitario, ello no impedirá a la Comisión denunciar su aislamiento explicado en parte por haber sido relegadas a un segundo plano por las políticas nacionales⁵⁷¹. Por consiguiente, Francia y España evolucionan en la perspectiva de una profundización de la integración europea.

Por otra parte, se desprenden claramente transformaciones convergentes de sus políticas de lucha contra el desempleo, que son el resultado de una europeización de dichos ámbitos de intervención pública, a través de nociones como la activación, la flexiseguridad o la

⁵⁷¹Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 2 de septiembre de 2004 por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo. INTERREG III. DOCE C 226 de 10 de septiembre de 2004.

formación a lo largo de la vida. Los sistemas nacionales conocen una evolución de los elementos que componen estas políticas: los servicios públicos de empleo y sus socios, sus instrumentos como la formación o la colocación y su representación a través de un acompañamiento hacia el empleo de desempleados actores de su propia reinserción profesional. Es la Estrategia Europea por el Empleo que organiza la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros de la Unión Europea alrededor de principios comunes.

En el ámbito del empleo, estos dos países han sido sometidos a la implementación de la Estrategia Europea del Empleo que tenía por finalidad alcanzar una cierta convergencia entre las políticas nacionales de empleo. Cada Estado miembro, en la medida de sus posibilidades y de la coyuntura económica, ha desarrollado su plan nacional de empleo, tras previa consulta de sus entidades territoriales. El proceso de elaboración de las políticas nacionales de empleo requiere en primer lugar que se determinen las directrices de lucha contra el desempleo por parte de la Unión Europea y en segundo lugar permitir a los Estados confeccionar sus planes e identificar las medidas constitutivas de respuestas a las necesidades expresadas. La bilateralidad de este proceso no implica ni permite una cierta horizontalidad con los planes de los otros Estados miembros. Lo que se revelaría pertinente para las zonas fronterizas.

El próximo capítulo trata de la territorialización de las políticas de empleo, tal y como lo exige la organización territorial de los Estados, en este caso España y Francia. El examen de la declinación territorial de las políticas nacionales de empleo, diseñadas en base a las directrices comunitarias, desemboca sobre la observación de peculiaridades de las zonas transfronterizas. Aquellos espacios acogen prácticas a medio camino entre la norma y la costumbre dejando lugar a un vacío jurídico.

Título Segundo- Las políticas de empleo en el espacio fronterizo aquitano-vasco: la relatividad de la territorialización

Como se desprende de los desarrollos anteriores, las políticas de empleo tanto en España como en Francia experimentaron profundas transformaciones que afectaron el sistema de actores interviniendo en el ámbito del empleo, los dispositivos disponibles así como la representación social del desempleo. Elaboradas a nivel estatal, las políticas de empleo han sido objeto de un proceso de europeización que se ha acelerado y ampliado últimamente. La Unión Europea se ha convertido en el referente de coordinación de las políticas de empleo a partir de conceptos como la flexiseguridad, la formación a lo largo de la vida o la movilidad.

En el marco establecido por la Unión Europea en el que la proximidad debe ser un principio que rige en la elaboración de la Estrategia Europea de Empleo, se desarrolla la territorialización de las políticas nacionales de empleo. Con respecto al significado de la territorialización⁵⁷², el primer sentido que se le atribuye es que traduce la transferencia de autoridad asociada al proceso de descentralización o de desconcentración. La descentralización se concibe como generadora de acciones públicas territorializadas y la desconcentración como desplazamiento en el interior de una autoridad pública del centro hacia las periferias aparece como otra modalidad de territorialización de la acción pública. En segundo lugar, la territorialización significa un descenso en particular de la acción pública, que implica un compromiso de las autoridades locales en acciones a favor del desarrollo local mediante la movilización de los territorios, como respuesta a la problemática del desempleo. En tercer lugar, la territorialización puede ser también el lugar de coordinación de dispositivos con la configuración de una red local. Por último, la territorialización hace referencia por una parte a la noción de proximidad que subentiende una mejor adecuación de la acción pública a las necesidades, y por otra parte a la noción de transversalidad convirtiendo la acción pública en multisectorial y por tanto compleja “como un universo cuyo centro está en todas partes y la circunferencia en ninguna”. En el marco de esta investigación, la territorialización de las

⁵⁷² BERTHET T., « *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en question* », série Politiques du social, Presses Universitaires de Bordeaux, 2005, pp.34-38.

políticas de empleo se define como la ejecución, la implementación territorial de medidas, dispositivos o programas de lucha contra el desempleo, diseñados a nivel estatal.

Por otra parte, como lo subraya la Comisión, que promueve el desarrollo local como ámbito transversal de las políticas comunitarias, la elaboración de una estrategia local de empleo depende de la organización político-administrativa de cada Estado miembro, “de factores específicos de carácter institucional, administrativo y socioeconómico”. En efecto, la territorialización de las políticas de empleo está claramente sometida a la complejidad de la realidad competencial propia a cada Estado miembro. En otros términos, está condicionada al grado de descentralización de la organización jurídico-administrativo de los países y de la distribución de competencias en materia de empleo entre los diferentes niveles de gobernanza.

En este contexto, interesa estudiar en que medida las dinámicas jurídicas y políticas de territorialización de las políticas de empleo tanto en España como en Francia pueden influir en las zonas transfronterizas, pero también examinar como el fenómeno de territorialización se desarrolla en espacios caracterizados por un pluralismo de ordenamientos jurídicos y por concepciones distintas de la descentralización.

Para seguir la reflexión sobre la posibilidad de elaborar una política de empleo “amoldada” a las necesidades del espacio transfronterizo aquitano-vasco, conviene, en primer lugar, analizar la ejecución territorial de las políticas de empleo española y francesa en dos sistemas descentralizados distintos que desembocan sobre un reparto competencial asimétrico entre ambos territorios “sorprendidos” por el fenómeno transfronterizo (Capítulo I). En segundo lugar, el estudio de las acciones desarrolladas en el ámbito del empleo, promovidas, entrando en la brecha abierta por la cooperación transfronteriza, por actores locales presentes en el espacio eurorregional aquitano-vasco, paralelamente a la territorialización de las políticas nacionales de empleo demuestra que las necesidades identificadas en la zona transfronteriza requieren respuestas propias a las características de aquel territorio (Capítulo II).

Capítulo 1.- La ejecución territorial de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi

La territorialización o ejecución territorial de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi depende esencialmente del modelo de descentralización elegido por España y por Francia. Desde un punto de vista general, el proceso de descentralización es el resultado del paso por distintas etapas que son la consecuencia de la evolución de una sociedad.

En Europa existe una multiplicidad de experiencias favorables a reconocer la autonomía constitucional de determinadas unidades territoriales. Así conviven ordenamientos federales (Alemania, Austria), formas de regionalismo maduro (Italia, España), procesos de descentralización que han involucrado a ordenamientos tradicionalmente unitarios (Reino Unido, Francia), casos de regionalización por disociación (Bélgica), realidades en las que han sido atribuidas formas de autonomía especial para porciones circunscritas del territorio nacional (Portugal, Finlandia, Dinamarca). Las relaciones entre Estado y Regiones funcionan, entonces, según las siguientes reglas: armonización de la normativa, colaboración leal en los procesos decisorios, coordinación para asegurar el cumplimiento de las exigencias unitarias y subsidiariedad en la distribución de las competencias. Por tanto, no existe un modelo único de descentralización.

Para discernir el grado de descentralización de un Estado, como modalidad de separación vertical de poderes dentro de un ordenamiento jurídico, se debe atender a la distinción entre descentralización política y administrativa⁵⁷³. Primero, se califica la descentralización de administrativa cuando se otorga a las colectividades territoriales el poder de decisión para gestionar asuntos de naturaleza administrativa, subordinado a normas elaboradas por las autoridades centrales. Cuando las autoridades infranacionales están dotadas de una capacidad de decisión política que se concretiza en la atribución de competencias legislativas, cuya regulación figura en la Constitución, entonces se inscriben en el marco de la descentralización política. A raíz de esta distinción, España se caracteriza por haber instaurado una descentralización política a través del sistema autonómico, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas figurando en los artículos 148 y 149 de la

⁵⁷³ KELSEN H, *Théorie générale du droit et de l'Etat*, Bruylant-LGDJ, 1997, pág.335.

Constitución de 1978, y Francia es el ejemplo por excelencia de la descentralización administrativa, en la que el legislador, a tenor de lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución de 1958, es competente para establecer los principios de libre administración de las colectividades territoriales, de sus competencias y de sus recursos.

En Francia y en España, el proceso de descentralización se ha ido generando a través de procesos graduales y de mediano a largo plazo dependiendo de las características culturales, políticas y económicas de cada territorio. Si bien es cierto que España adopta algunos rasgos de índole federal, con las Comunidades Autónomas, sistema en el que rige el principio de subsidiaridad⁵⁷⁴, Francia se caracteriza por olas de reformas regionalizadoras pero con una diferencia marcada relativa a las competencias. Además, el reconocimiento de estas unidades territoriales se concretiza en las correspondientes transferencias de competencias. En Francia, desde un punto de vista histórico, en paralelo a la afirmación del parlamentarismo, el uso del término “descentralización” se extendió en las monarquías censitarias para designar tanto la acción de descentralizar como su resultado: “volver más autónomo lo que es centralizado”⁵⁷⁵. En Francia, donde “la administración ha constituido el Estado”⁵⁷⁶, la práctica centralizadora marcó la construcción de una nación compuesta reunida por la voluntad soberana, real y luego revolucionaria⁵⁷⁷. No obstante, consta en Francia que este movimiento de territorialización de la política de empleo queda sometido a la fuerza de la dimensión nacional de dicha política pública, que sea desde un punto de vista institucional a través de la competencia jurídica, o desde un punto de vista operativo con respecto a la implementación de las medidas o desde un punto de vista presupuestario, la política de empleo conserva un carácter nacional. En España, si bien es cierto que la definición de la política de empleo es nacional, la ejecución pertenece a las Comunidades Autónomas.

El proceso de territorialización está íntimamente vinculado a la noción de territorio. Como concepto clave de cualquier organización de gobierno de una comunidad social, ha sido

⁵⁷⁴ Básicamente, induce que las decisiones deben ser tomadas en el nivel institucional más descentralizado posible, siempre que sea conforme con la exigencia de garantizar la eficiencia de las acciones de los poderes públicos. Para Manuel Rebollo Puig “la CE ni siquiera aclara si habla de descentralización territorial o descentralización funcional no de forma específica el significado del principio de descentralización. Así aun reconociendo ahí un mandato constitucional en la misma dirección del principio de subsidiariedad, no cabe identificarlos ni entender implícitamente consagrado el principio de subsidiariedad en el artículo 103.1 CE.” (REBOLLO PUIG M. y LOPEZ BENITEZ M., “las vertientes territorial y económica del principio de subsidiariedad en el ordenamiento español”, en Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI, Instituto Nacional de Administración Pública, BOE, 2002, Madrid, págs. 1163-1164.)

⁵⁷⁵ ROBERT P., Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, Paris, Société du Nouveau Littré, 1963, pág. 1109 : el verbo « descentralizar » ha sido utilizado desde 1829 y su sustantivo « descentralización » aparece en 1834, con los debates orleanistas sobre las leyes municipales y departamentales ; la descentralización designa entonces la política “por la que la gestión administrativa de una región se entrega a las autoridades locales electas y no a las autoridades nombradas por el poder central”.

⁵⁷⁶ BURDEAU F., Histoire de l'administration française du 18^{ème} au 20^{ème} siècle, Montchrestien, Paris, 1989, pág.19.

⁵⁷⁷ LEGENDRE P., Trésor historique de l'Etat en France. L'administration classique, Fayard, Paris, 1992, pág.115: « La unificación se realizó desde el interior, a partir de un eje convertido en pivote del conjunto. La Historia fue la promoción del centro y de uno solo: toda Francia estuvo sometida a gravitar alrededor de París. En otros términos, una extrema centralización fue el precio de la unidad nacional”.

siempre, un compuesto múltiple de elementos espaciales o físicos, organizativos, sociales y temporales que caracterizan la “apropiación” de un espacio geográfico y de recursos de diferente tipo por un grupo de personas o individuos generando tanto de integración en el grupo como de exclusión del mismo. El conjunto de estos elementos tiene alguna implicación en el tópico de las políticas públicas de empleo más o menos descentralizadas.

Por otra parte, esta dinámica se inscribe, primero, en la voluntad de los fundadores de la Comunidad Europea y consistía en crear un espacio abierto animado y dominado por el principio de la libre circulación. Este principio cardenal se declinó en cuatro versiones implicando que las fronteras interiores de la Comunidad desaparecían en beneficio de los trabajadores, mercancías, capitales y servicios. Segundo, el fenómeno transfronterizo viene sorprender las fronteras de un único territorio nacional y en virtud del principio de territorialidad que estructura el derecho público, de un sólo ordenamiento jurídico. Varias alternativas existen para aprehenderlo: en primer lugar, el ordenamiento jurídico nacional puede incluir en sus disposiciones reglas particulares que permiten tomar en cuenta factores de extraneidad; en segundo lugar, una situación que franquea las fronteras de un sólo ordenamiento jurídico puede ser examinado por varios legisladores diferentes. Estos deben por tanto en la estructura actual del ordenamiento jurídico y político de Europa, cooperar en el seno de otro ordenamiento jurídico, en el que se articulan puestas en común de soberanías normativas, es decir en el ordenamiento jurídico internacional o más específicamente comunitario e instituido para responder a las dificultades estructurales. Por tanto, el territorio se convierte en la Arlesiana de la política de empleo⁵⁷⁸. El fenómeno transfronterizo, además revela que, las variaciones en la distribución de competencias en materia de empleo entre el uno y otro territorio involucra un desequilibrio territorial por la diferente disponibilidad de recursos productivos así como de inversiones en cada territorio.

En una perspectiva más bien heurística, se plantean dos hipótesis para esbozar propuestas en el ámbito de la crisis económica actual y justificadas por el interés siempre más creciente de las colectividades territoriales en la búsqueda de un equilibrio entre niveles competenciales y desigualdades territoriales, y con la incidencia del marco territorial en la configuración de políticas públicas de empleo: o desarrollar una política pública de empleo transfronteriza como vertiente de la política pública elaborada a nivel nacional; o el desarrollo transfronterizo

⁵⁷⁸ BALMARY D., Préface « *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en question* », série Politiques du social, Presses Universitaires de Bordeaux, 2005, pág.11.

de aquellas políticas, como modalidad de territorialización de las políticas públicas en el ámbito del empleo y de la formación.

En los espacios transfronterizos en general, se asiste a un redescubrimiento de la dimensión local de lo político que resulta primero de una concientización de los límites de una aproximación vertical de los problemas sociales en varios ámbitos importantes como es el caso del empleo⁵⁷⁹. Se trata, como lo describe O. Mériaux, de un “desbordamiento del marco de intervención sectorial por las políticas territoriales”⁵⁸⁰. Dicha evolución conlleva un desarrollo de las funciones de coordinación entre las políticas sectoriales a través de herramientas y de procedimientos específicos.

Además, la crisis iniciada en el 2008 pone de manifiesto que los valores, los principios en Francia y en España que han asentado sus políticas públicas y más generalmente la Unión Europea que los comparte, han sido cuestionados, vulnerados por motivo de racionalización de gastos y otras políticas de recortes. En efecto, si bien es cierto que las reformas laborales en España reflejan el desmantelamiento del Estado social y las iniciadas en Francia anuncian el quebramiento del Estado de bienestar, la re-centralización administrativa y territorial se convierte en “el dorado” del ahorro del gasto público a tal punto que cuestionan el Estado autonómico⁵⁸¹ en España y dan lugar a una reforma territorial en Francia tipo “cortina de humo”.

En Francia como en España, el diseño de la política de empleo es una política nacional y debe tener en cuenta las orientaciones determinadas a nivel comunitario. Por tanto, a raíz de estos elementos, se configuran dos concepciones muy diferentes de la acción pública en el ámbito del empleo: se puede considerar que en Francia se aplica un proceso de territorialización de las políticas de empleo nacionales en base a una lógica “top down” y en España, paralelamente o en base a la Estrategia nacional diseñada en materia de empleo, se elaboran en cada Comunidad Autónomas políticas territoriales de empleo según la lógica “bottom up”, haciendo emerger un derecho del empleo autonómico.

⁵⁷⁹ D'ARCY F., DREYFUS F., Les institutions politiques et administratives de la France, Paris, Economica, 1985, pág.333 : « L'idée s'est imposée qu'il fallait désormais trouver des formes de développement adaptées à chaque situation. Celles-ci doivent prendre en compte l'intégralité des actions menées par les pouvoirs publics. »

⁵⁸⁰ MERIAUX O., “Le débordement territorial des politiques sectorielles”, in FAURE A. y DOUILLET A.-C., L'action publique et la question territoriale, Grenoble PUG, 2005, pág.30.

⁵⁸¹ <http://www.europapress.es/islas-canarias/noticia.-rivero-no-podemos-cuestionar-estado-autonomico-20130524110838.html>

La implementación de las políticas de empleo en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Región Aquitania ilustra de manera nítida las asimetrías competenciales que existen entre ambas autoridades territoriales, generadas por procesos de descentralización competenciales distintos (Sección I). Por otra parte, el estudio de los modelos de descentralización en España y en Francia revela la existencia de diferentes procesos de territorialización. Francia, país de la descentralización administrativa, se caracteriza por una territorialización vertical de las políticas de empleo mientras que España, la territorialización de tipo horizontal responde a una organización basada en la autonomía regional (Sección II). Por consiguiente, en el espacio transfronterizo eurorregional Aquitania-Euskadi, se desprende una disimetría procesal en materia de territorialización de políticas nacionales de empleo.

Sección I.- La doble cara de la territorialización en la Eurorregión Aquitania-Euskadi

Para poder determinar el nivel adecuado de diseño de una posible política transfronteriza de empleo, es decir optar entre considerarla como vertiente de la política pública elaborada a nivel nacional o como modalidad de territorialización de las políticas públicas en el ámbito del empleo y de la formación, es imprescindible estudiar los procesos de territorialización de las políticas de empleo en España y en Francia. La regionalización o el reconocimiento de las autonomías que caracteriza la organización administrativa española induce una aproximación bottom up de la implementación de sus políticas públicas y en particular de sus políticas de empleo a nivel territorial (§1). El proceso de descentralización administrativa que se ha desarrollado en Francia implica una aproximación top down (§2).

§1.- El sistema autonómico como condicionante de la territorialización de las políticas de empleo en España

La territorialización de las políticas de empleo, como proceso de aplicación de medidas y dispositivos prosiguiendo alcanzar el pleno empleo en los territorios infra estatales españoles, se inscribe en un marco particular, el sistema de las autonomías que se configura como el fruto de un compromiso democrático histórico (A). El derecho a la autonomía de las nacionalidades ha desembocado en un régimen diferencial en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco (B).

A.- Fruto de un compromiso entre demócratas por convicción y demócratas por conveniencia

“La opción audaz tomada a favor de la regionalización (1) se inspira de una tradición jurídica y política forjada durante las luchas incesantes que opusieron la Castilla con las otras naciones de la península”⁵⁸². En el proceso de construcción del Estado español, la Constitución española lo identifica como el “Estado de las Autonomías” (2).

⁵⁸² DANIEL J., “*Contestations nationalitaires, régionalisme et décentralisation en Espagne* », Pouvoir, n°40, pág.135.

1.- La gestación de la regionalización como modo de organización territorial española

Desde un punto de vista jurídico, dada su indeterminación, que subraya P. Cruz Villalón, ironizando la curiosidad del jurista persa, puesto que un elemento tan importante de la organización estatal, lo que, con razón se ha llamado la constitución territorial del Estado⁵⁸³.

Esta indeterminación de la forma y correspondiente apertura del modelo convierte el régimen de autonomía en una permanente reivindicación, como lo demuestra el alto grado de conflictividad que lo caracteriza⁵⁸⁴. “Las autonomías territoriales, sirven para reconocer la personalidad de un hecho diferencial, allí donde realmente existe, atribuyéndole, en función de esa diferencia, un determinado autogobierno.” Las autonomías son un derecho de la colectividad, allí donde esta existe con propia personalidad. España es una sociedad diferencial y asimétrica que contiene diferentes cuerpos políticos. De un lado está lo que Lalinde denominó la España decisionista⁵⁸⁵, de la antigua Corona de Castilla; de otra, la España normativa en la periferia cantábrica mediterránea que Vicens Vives denominó España pactista⁵⁸⁶. Es la gestación del sistema autonómico español.

Es un proceso intelectual representado primero por J. Ortega⁵⁸⁷ que consideraba que había que de la “gran comarca” escuela de vida democrática crear mediante la regionalización, el alveolo en que el que alojar y reducir la inevitable autonomía. Luego, E. García de Enterría propugna de las Comunidades Autónomas como lo hizo en su tiempo para las provincias, considerando que son grandes corporaciones locales de amplia base territorial, autónomas por la vía de la descentralización y cuyos poderes políticos debían “domesticarse” tanto por la vía de la integración supranacional como de la coordinación interna⁵⁸⁸.

El objetivo: adaptar la estructura autonómica a la realidad diferencial española. La asimetría de la politerritorialidad y plurinacionalidad española hace que cualquier versión uniforme de las autonomías resulta disfuncional. Pero las fórmulas ya conocidas de Estado complejo, por haberse acuñado para situaciones simétricas, cuando se tratan de amoldar a la asimetría

⁵⁸³ CRUZ VILLALÓN P., “La estructura del Estado o la curiosidad de un jurista persa”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, nº4, 1981.

⁵⁸⁴ La conflictividad sigue siendo muy alta. Atendiendo a los últimos datos de la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas, Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Boletín Informativo. Cuatro trimestre 2012, p.269.

http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/X_LEGISLATURA/X--LEGISLATURA.-DICIEMBRE/X%20%20LEGISLATURA.-DICIEMBRE.pdf

⁵⁸⁵ ANUARIO DEL DERECHO ESPAÑOL, 1996, pág. 201 y ss.

⁵⁸⁶ Noticias de Catalunya, ed. Barcelona (62) 1995, pág.93 y ss.

⁵⁸⁷ ORTEGA Y GASSET J., Obras completas, vol. XI, pp. 80 y ss., 181 y ss., 465 y ss.

⁵⁸⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA E., Estudios sobre Autonomías Territoriales, Madrid, 1981, p.39 y ss.

española se deforman hasta hacer monstruosas. Así se habla de federalismo asimétrico, de confederalismo o de Estado federal-regional lo mismo que federal-unitario⁵⁸⁹.

Según J. Pérez Royo⁵⁹⁰, “a diferencia del proyecto inicial, la Constitución acaba siendo, en lo que a la distribución del poder se refiere, una simple norma de reorganización del Estado. Abre un proceso que podrá y, de hecho, conducirá a algo distinto de aquello de lo que se parte. Pero poco más. La reorganización quedaba en principio a la merced del uso que hicieran las nacionalidades y regiones del principio dispositivo puesto uniformemente a disposición de todas ellas por el artículo 2 de la Constitución (...) lo que la Constitución contiene es más la apertura de un proceso histórico que una ordenación jurídica de la estructura del Estado, aunque sí contenga los elementos a partir de los cuales habrá que definir dicha estructura”. Desde una perspectiva institucional, se trata de una fórmula híbrida entre el Estado unitario políticamente descentralizado y el Estado federal.

Con respecto a las características que comparte el Estado autonómico español con el Estado unitario, aparece en primer lugar, desde un punto de vista político, la unidad del Estado como organización común, la existencia de un solo pueblo español a quien la Constitución otorga la soberanía nacional. A nivel jurídico, se desprende que el ordenamiento central y los ordenamientos territoriales conforman un sistema jurídico general en el que predomina la Constitución encabezando el cuerpo normativo cuyos principios organizativos como valorativos rigen y en el que el ordenamiento del Estado central ocupa un rol estructurante. También, a este conjunto se añaden límites a los ordenamientos autonómicos.

Tal y como lo afirma L. Moreno⁵⁹¹, el Estado de Autonomías ha cumplido con uno de sus dos metas: la descentralización política del Estado, con un elevado grado de apoyo popular. No así, el segundo de ellos: solucionar el problema de los nacionalismos vasco y catalán. E. Aja⁵⁹² considera que “no sólo por la intensidad superior de sus factores diferenciales sino también por su peso específico en el origen y el desarrollo del Estado autonómico”.

Expresar una apreciación sobre la experiencia de la descentralización de España en su versión democrática es un ejercicio delicado: la voluntad política de respetar las realidades regionales diversas y la elección de un procedimiento lento y abierto que privilegia la negociación entre

⁵⁸⁹ MINISTERIO DE ADMINISTRACION PUBLICA, *Asimetría y cohesión del Estado Autonómico*, Madrid, 1997.

⁵⁹⁰ PEREZ ROYO J., *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1994, pp. 640-641.

⁵⁹¹ MORENO L., “*Descentralization in Spain*”, in DANSON M.W *Debates and Surveys, Regional Studies*, Vol36.4, 2002, pp. 399-408.

⁵⁹² AJA E., *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, pág.216

las instancias locales y nacionales pero marcada por conflictos, contribuyendo a ocultar las tendencias que se afirman. Si la descentralización corresponde a una redistribución de poderes hacia los políticos regionales, implica también un acercamiento de los centros de decisiones e induce comportamientos nuevos con una adaptación progresiva a nivel de las comunidades autónomas de la lógica de funcionamiento del Estado.

2.- El reconocimiento constitucional del Estado de las Autonomías

Se afirmó que la Constitución realizó “una desconstitucionalización de la estructura del Estado”. Como lo escribió E. García de Enterría⁵⁹³, diríase que sus artífices estuvieron dominados por la divisa napoleónica: “on s’engage et puis on voit”.

Las Comunidades Autónomas recibieron competencias a un ritmo diferente según la vía de constitución elegida. La Constitución de 1978 ofrecía dos caminos a las unidades territoriales hacia la autonomía. La primera está fijada en el artículo 143 calificada de vía lenta, que reconoce el acceso a las competencias denominadas comunes, incluyendo el fomento del desarrollo económico, obras públicas, regulación económica, cultura y servicios sociales pero no la educación y la sanidad. Diez Comunidades Autónomas accedieron a la autonomía a través de esta disposición: Aragón, Asturias, Baleares, Castilla.-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, la Rioja, Madrid y Murcia. La segunda vía designada como rápida está contemplada por el artículo 151 de la Constitución Española y fue aplicada en Andalucía, Cataluña, Canarias, Comunidad Valenciana y Galicia así como las dos forales, Navarra y País Vasco, comunidades autónomas que pudieron ejercer las competencia en materia de educación y sanidad.

El proceso de traspaso se desarrolló gradualmente. Así, en la primera mitad de los años 80, unas comunidades que había elegido la vía rápida hacia la autonomía gestionaban las grandes competencias, entre otras, vivienda y servicios sociales, infraestructuras de transporte, abastecimiento o medioambientales, promoción del desarrollo económico. En 1985, se persiguió el proceso de traspasos con la educación para las Comunidades Autónomas vía el artículo 151. Dicho traspaso implicaba la correspondiente descentralización del gasto así como de los servicios públicos. A partir de 1995, el proceso se amplió a la educación (universitario en primer lugar y el resto el luego) tanto para las Comunidades del artículo 151

⁵⁹³ GARCIA DE ENTERRIA E., “*El futuro de la autonomías territoriales*”, in E. García de Enterría (Dir.), España. Un presente para el futuro, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, vol. II. 1984.

como las del artículo 143. Se añadieron otras competencias como la gestión del INEM por algunas Comunidades Autónomas. Lo que no fue el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El proceso de descentralización desembocó sobre una división administrativa de acuerdo con lo establecido con el artículo 137 de la Constitución organizada en municipios, provincias y Comunidades Autónomas.

El Título VIII de la Constitución de 1978 viene establecer la organización territorial del Estado. Sin embargo, “no se atreve a precisar la naturaleza de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas: se limita a definir los contornos de un modelo, que acercándose del Estado federal, queda un verdadero desafío para las tipologías político-jurídicas clásicas”⁵⁹⁴. España está conformada por 15 Comunidades Autónomas de régimen común (artículo 143 CE) y 2 de régimen foral. Las entidades locales se constituyen por 52 provincias y 8112 municipios. Los artículos 140 a 142 de la Constitución tratan de la administración local⁵⁹⁵. Se garantiza la autonomía de los Municipios que disponen de la personalidad jurídica propia. Su gobierno y administración queda en manos de los Ayuntamientos, compuestos por el Alcalde y los Concejales, estos últimos son elegidos mediante sufragio universal y el Alcalde por lo concejales o los vecinos. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, formada por un grupo de municipios y una división territorial designada para llevar a cabo las actividades del Estado. El gobierno y la administración de las provincias están a cargo de las Diputaciones Provinciales o de otras corporaciones de carácter representativo. Cabe señalar que según el Artículo 39 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los órganos forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya conservan su régimen peculiar en el marco del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco. No obstante, las disposiciones de la presente Ley les serán de aplicación con carácter supletorio. El artículo 40 del mismo cuerpo legal establece que las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la Foral de Navarra asumen las competencias, medios y recursos que corresponden en el régimen ordinario a las Diputaciones Provinciales. Se exceptúa la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en los términos de su Estatuto propio.

⁵⁹⁴ DANIEL J., “*Contestations nationalitaires, régionalisme et décentralisation en Espagne* », Pouvoirs, nº40, 1987, pág.151.

⁵⁹⁵ La Administración local está regulada por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local cuyo preámbulo dispone que “La experiencia histórica demuestra de modo irrefutable que el florecimiento de la vida local presupone el disfrute de amplia autonomía nutrida por la participación auténtica de los vecinos. Es igualmente indudable que los entes locales precisan recursos suficientes, susceptibles de satisfacer las necesidades y de procurar los servicios que el administrado requiere y reclama. Tampoco parece cuestionable, por último, que régimen local y régimen político han evolucionado al unísono, vertebrados ambos por idénticos principios. No por otro motivo la historia tardía de nuestro régimen local es la historia de una prolongada, creciente y devastadora frustración. Cuando, como ocurrió de manera particularmente aleccionadora a partir de mediados del ochocientos, se coarta la participación vecinal, se adultera la representación, se usa y abusa de la centralización, las instituciones locales languidecen hasta agotarse. No se debió al azar que los reiterados intentos de reforma del régimen local de la restauración resultaran al postre, estériles. El advenimiento del Estado democrático y autonómico exige consolidar de forma definitiva unas instituciones locales capaces de responsabilizarse de sus propios intereses y vivificadoras de todo el tejido del Estado.”

Como se evocó anteriormente, la Constitución de 1978 expresa la ruptura con el modelo de organización territorial centralizada, para sentar la organización administrativa española sobre las Comunidades Autónomas, y regulada por los principios de igualdad de todos los ciudadanos, sin importar el territorio de residencia, la unidad de la nación española, la solidaridad entre las Comunidades Autónomas y la capacidad de las distintas nacionalidades y regiones de ejercer sus propios poderes. “Las dificultades de alcanzar un consenso sobre el modelo de Estado durante la transición, ha sido objeto de diversos análisis, pero existe un acuerdo bastante generalizado sobre los factores que impidieron la elección de un sistema federal como sistema de articulación política de pluralismo territorial, destacando: las dificultades de llegar a un acuerdo entre las elites moderadas del franquismo y los partidos democráticos; las presiones ejercidas por el ejército y por algunos grupos de presión organizados y la negativa de vascos y catalanes a disponer de una representación institucional comparable a las demás Comunidades Autónomas.”⁵⁹⁶

Las 17 comunidades autónomas creadas reconstituyen por la mayoría, tras un largo proceso de consultas de las instancias locales, antiguas regiones⁵⁹⁷ que disponen de las unidades administrativas de base, las provincias. El dispositivo implementado presenta la característica de tender a respetar las varias realidades regionales y las desiguales aspiraciones a la autonomía. Una distinción se opera entre las nacionalidades históricas, con Cataluña, Galicia y País Vasco, y las otras regiones con la condición, sin embargo, de satisfacer las exigencias más importantes de las comunidades históricas⁵⁹⁸. Por tanto, el sistema diseñado en España opta por una amplia descentralización fundada sobre un procedimiento singular heredado del precedente histórico de 1931 y caracterizada por la negación a imponer un mapa regional a nivel constitucional, así como por el “principio de voluntariedad autonómica”, es decir la libertad otorgada a las poblaciones locales desde el triple punto de vista de las vías de acceso a la autonomía, de la determinación del estatuto y del ritmo del proceso⁵⁹⁹. “Nuestro modelo de articulación territorial del poder político, el modelo de reparto competencial entre los distintos niveles institucionales (estatal, autonómico, provincial y municipal) del Estado español y también dentro de esta Comunidad, se incluye en el llamado federalismo integrado o cooperativo en el que se producen concurrencias legislativas y ejecutivas entre los distintos

⁵⁹⁶ http://www.060.es/sobre_espana/organizacion_territorial/index-ides-idweb.jsp

⁵⁹⁷ BRETON R., “*La nouvelle carte administrative de l’Espagne des autonomies*”, *L’information géographique* n°48, 1984, pág.200.

⁵⁹⁸ CARCASSONNE G., “*Les “nationalités” dans la Constitution*”, *Pouvoirs* n°8, 1984, pp.117-122.

⁵⁹⁹ GARCIA ROCA F.J., “*El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales*”, *Revista de derecho político*, n°21, primavera, 1984, pp.111-140.

niveles, frente al modelo clásico o dual en el cada nivel dicta sus propias leyes y las ejecuta encontrándose así ámbitos totalmente separados.”⁶⁰⁰

Para entender el sistema de distribución de competencias, de manera general entre el Estado y las Comunidades Autónomas, es fundamental referirse a los artículos 148 y 149 de la Constitución Española. “La estructura normativa de los artículos 148 y 149 es compleja y debe contemplarse en conjunto. El primero se refiere al techo competencial de las Comunidades de régimen general; el segundo contiene el de las Comunidades del 151 y disposición transitoria segunda. Pero no son dos regímenes separables, sino dos piezas de un conjunto”⁶⁰¹. Efectivamente, para analizar el reparto competencial entre el Estado español y las autonomías regionales, es necesario atender a las vías por las que se constituyeron las Comunidades Autónomas y el principio de voluntariedad limitada. En otros términos, aquellas regiones cuyo acceso al autogobierno se produjo en base a los artículos 143 y 144, disposiciones transitorias primera y quinta, de forma progresiva, asumen en el momento de crearse la competencia sobre las materias relacionadas en el artículo 148.1 sin obligación de asumirlas todas sino que de modo voluntario en virtud de sus Estatutos. Una vez transcurrido el plazo de cinco años desde la aprobación de la norma institucional básica, dichas Comunidades pueden, según lo dispuesto en el artículo 148.2 ampliar “sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149” a través de la reforma de sus Estatutos. Por otra parte, las Comunidades que accedieron a la autonomía mediante el artículo 151 y las disposiciones primera y transitoria segunda, disponen desde el principio de una autonomía total, pudiendo asumir las materias fijadas en el artículo 148.1 y 149.1. Por tanto, es el Estatuto de Autonomía que viene estableciendo el ámbito competencial de las organizaciones políticas centrales y autonómicas⁶⁰². En complemento, el artículo 150.1 y 2 establece la colaboración decidida por los órganos centrales que “permite una aplicación extra y posestatutaria de las competencias de las Comunidades”⁶⁰³, al atribuírselas, transferírselas o delegárselas por las Cortes generales las potestades legislativas y ejecutivas sobre determinadas materias.

⁶⁰⁰ EUSKO JAURLARITZA.-GOBIERNO VASCO, Informe sobre Análisis y Funcionamiento Institucional en la Comunidad Autónoma de Euskadi, 4 de febrero de 2014, pág.12.

⁶⁰¹ TOMAS Y VALIENTE F., Informe de la VI Conferencia de los Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías territoriales, CEC-Tribunal Constitucional, Madrid, 1985, pág.170.

⁶⁰² MUÑOZ MACHADO S., “La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias”, Revista del Departamento de Derecho Político, nº5 (invierno 1979-1980), pp.61-65; “La cuestión en la Constitución española. Las competencias en materia económica del Estado y de las comunidades autónomas. Aspectos jurídicos de la ordenación del sistema económico en la Constitución española de 1978”, in GARCIA DE ENTERRIA E. (Coord.): la distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española, IEE, Madrid, 1980, pp.334-335.

⁶⁰³ TOMAS Y VALIENTE F., Informe de la VI Conferencia de los Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías territoriales, *op.cit.*, pág.166.

El artículo 149.3 de la Constitución “contiene disposiciones diversas, de significado y alcance muy diferente, que es preciso no confundir, por más que la Norma suprema las aglutine en un solo párrafo. En la primera frase de ese párrafo se establece la posibilidad de que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución sean asumidas por las Comunidades Autónomas. En la segunda, se atribuye al Estado una competencia residual sobre las materias no asumidas en los Estatutos de Autonomía y se dispone, en caso de conflicto, la prevalencia del Derecho estatal en lo que no sea de exclusiva competencia autonómica. Y es en la tercera donde, a continuación y como cláusula de cierre del ordenamiento, se establece la supletoriedad del Derecho estatal”⁶⁰⁴. En cuanto a la interpretación que sobre esta cláusula, la jurisprudencia constitucional ha ido evolucionando. Al principio, en las primeras resoluciones se estableció que frente a un vacío normativo era necesario aplicar el derecho estatal, desembocando sobre una interpretación amplia de la capacidad normativa estatal y sobre una competencia genérica del Estado mientras las Comunidades Autónomas no dictaran su propia normativa⁶⁰⁵. En 1989, el Tribunal Constitucional entiende que el principio de supletoriedad no es una cláusula atributiva de competencias sobre cualesquiera materias a favor del Estado⁶⁰⁶. Además permite al Estado de hallarse facultado para ejercer la competencia si todas las Comunidades Autónomas la hubieran asumido con carácter exclusivo⁶⁰⁷. La jurisprudencia constitucional afirmó en primer lugar que “en eso consiste la supletoriedad del Derecho estatal que, por su misma naturaleza, no comporta atribución competencial alguna, y en segundo lugar “si para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es, esa conclusión ha de mantenerse en todo caso. Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos que se las atribuyen y penetrando en el ámbito reservado por la Constitución y los Estatutos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una

⁶⁰⁴ STC 118/1996, de 27 de junio de 1996.

⁶⁰⁵ STC 5/1981, de 13 de febrero de 1981, FJ 23, el Tribunal Constitucional mantuvo una interpretación de la cláusula de supletoriedad orientada a potenciarla para que pudiese cumplir su fin, que consiste en “evitar vacíos en el sistema normativo de nuestro Estado autonómico” (STC 62/1990, FJ 10.a.5).

⁶⁰⁶ STC 15/1989, de 26 de enero de 1989, FJ 1; 103/1989, fundamento jurídico 4º y 79/1992, fundamento jurídico 3º: esa potenciación de la supletoriedad no desconoció su esencia, pues nuestra jurisprudencia ha advertido expresamente que el último inciso del art. 149.3 C.E. no es, en manera alguna, “una cláusula universal atributiva de competencias sobre cualesquiera materias a favor del Estado”.

⁶⁰⁷ STC 147/1991, de 4 de julio de 1991: la supletoriedad del Derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico, mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes, y por imperativo de la última frase del art. 149.3 C.E. “Para armonizar de manera congruente” las “distintas declaraciones doctrinales integrándolas en un sistema conceptual dotado del grado de coherencia que le es exigible”, sigue afirmando la STC 147/1991, es preciso “reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinarse (sic) a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de título competencial específico que justifique dicha reglamentación”

cláusula como la de supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden constitucional de competencias.”⁶⁰⁸.

Pues, el modelo diseñado constitucionalmente cuenta con los elementos característicos de una estructura federal: diecisiete espacios infraestatales, diferenciación constituyente de dos ámbitos de interacción competencial (artículo 148 y 149 de la Constitución), distinción de poderes institucionales igualmente diferenciados (Parlamentos, Presidencias y Ejecutivos autonómicos), junto a una tercera instancia judicial encargada de dirimir los litios entre el poder central y los poderes periféricos, el Tribunal Constitucional.

En definitiva, El Estado autonómico es “una forma política moderada de soberanías compartidas que por su propia esencia está sometido a un equilibrio genéticamente inestable”⁶⁰⁹.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución española, Cataluña, Galicia y el País Vasco ostentan la condición de nacionalidades históricas. Dicho reconocimiento constitucional conlleva una parte sustancial del reconocimiento positivo de la diferencialidad⁶¹⁰, configurando un marco orgánico y competencial exclusivos para las Comunidades que pueden prevalecerse para su diferencialismo de un precepto incluido en el texto constitucional⁶¹¹.

B.- La singularidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi

Cabe recordar que “fruto de un compromiso entre demócratas por convicción y demócratas por conveniencia”⁶¹², el Estado de las Autonomías es una forma de organización estatal que engloba realidades socio-políticas y culturales diferentes. Como la práctica unanimidad de la doctrina lo afirma, la creación del Estado de Autonomía responde por una parte a razones de carácter administrativo pero también por razones políticas pesando sobre todo la voluntad de satisfacer las reivindicaciones de autogobierno como es el caso del País Vasco (1). Fundamentalmente, en el ámbito del empleo, las competencias se reparten entre el Estado a

⁶⁰⁸ STC 118/1996, de 27 de junio de 1996 FJ 6.

⁶⁰⁹ ALEMAN PAEZ F., “Estado Autonómico y delimitación de competencias en materia laboral y de empleo. Aspectos analíticos y líneas interpretativas en la doctrina del Tribunal Constitucional”, Relaciones Laborales nº15-16/2011, pág.15.

⁶¹⁰ CASTELLS ARTECHE J.M, El hecho diferencial de Vasconia: evidencia e incertidumbres, Cuadernos de Autogobierno, 1, FEDHAV, 2007 p.24

⁶¹¹ CASTELLS ARTECHE J.M, *op.cit.*, p.25.

⁶¹² DANIEL J., “Contestations nationales”, *op.cit.*, pág.146.

cargo de la legislación laboral y las Comunidades Autónomas responsables de su ejecución en su ámbito territorial. En este marco, la Comunidad autónoma del País Vasco era figura de excepción puesto que el traspaso competencial en materia de políticas activas de empleo sucedió en 2010 (2).

1.- El régimen diferencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco⁶¹³

El régimen diferencial que caracteriza la Comunidad Autónoma del País Vasco refleja la voluntad de autogobierno del Pueblo Vasco⁶¹⁴. Según lo nota J-M Castells Arteche, “finalmente existe un substrato difícil de definir desde un punto de vista estrictamente jurídico, pero cuantificable a lo largo de la historia y ciertamente evaluable en el momento presente. Se trata de una visible pretensión voluntarista, encaminada a marcar un ámbito de aspiraciones diferenciadoras (...). La pretensión de la particularidad se materializa en la constante y notoria exigencia de mayores cuotas de autogobierno, partiendo del presente nivel estatutario.”

Si bien es cierto que la muerte del General Franco, el 20 de noviembre de 1975 abre la Transición democrática, el acontecimiento que marcó un punto de inflexión entre el final del régimen autoritario anterior y la previsible reorganización territorial del Estado es el Decreto 3142/1975, de 7 de noviembre por el que se crea una comisión para el estudio de un régimen administrativo especial para Vizcaya y Guipúzcoa⁶¹⁵. La meta implícita de dicha norma era postergar la creación de un ente político vasco. La Comisión de estudio logró la aprobación del Real Decreto Ley de 30 de octubre de 1976⁶¹⁶ por que le se derogaba el Decreto Ley de 23 de junio de 1937, lo cual no implicaba la entrada en vigor del Concierto Autonómico para los territorios de Guipúzcoa y Vizcaya. Así, la reintegración foral tuvo un peso relevante en el ulterior proceso estatutario así como en el entramado del País Vasco actual. Con la Ley 1/1977, de 4 de enero de Reforma Política⁶¹⁷ se inicia la transición democrática y como “El pueblo vasco tiene la aspiración de poseer instituciones propias de autogobierno, dentro de la unidad de España. Mediante las elecciones de 15 de junio de 1977, la Asamblea de

⁶¹³ CASTELLS ARTECHE J.M, “*Problemática actual del Estado autonómico*”, REGAP 1996, nº13, pág.40.

⁶¹⁴ La disposición adicional del proyecto de Estatuto de Gernika establece que “la aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica renuncia del pueblo vasco a los derechos como tal la hubieran podido corresponder en virtud de su historia” texto al que al proyecto se añadía la fórmula vinculante de aquellos derechos “a la voluntad de autogobierno del Pueblo Vasco.” (TAMAYO SALABERRIA V. Fuentes documentales y Normativas del Estatuto de Gernika. Vitoria: Diputación Foral de Álava. 1981).

⁶¹⁵ CASTELLS ARTECHE J.M, *La Transición en la Autonomía del País Vasco: De los regímenes especiales al estatuto de Guernica*, Revista Vasca de Administración Pública, Nº 2, 1982, pp. 37-62.

⁶¹⁶ Real Decreto-ley 2076/1976, de 30 de octubre, por el que se deroga el Decreto-ley de 23 de junio de 1937, sobre régimen económico-administrativo de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya. BOE nº267, de 8 de noviembre de 1976, pág. 21910.

⁶¹⁷ Ley 1/1977, de 4 de enero, de Reforma Política. BOE nº4 de 5 de enero de 1977, pág. 170.

Parlamentarios Vascos conformada por parlamentarios electos en Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya el 19 de junio siguiente en la Casa de Juntas de Guernica aparece como el nuevo interlocutor del gobierno central⁶¹⁸. El 17 de septiembre de 1977, se crea una comisión negociadora cuya misión consiste en entablar las negociaciones con el Gobierno central. Se desarrollarán entre el mes de octubre y de diciembre de 1977. Las negociaciones acaban con un acuerdo y se promulga el Decreto-Ley que establece el régimen preautonómico vasco⁶¹⁹: El Real Decreto-ley 1/1978 de 4 de enero quiere dar satisfacción a dicho deseo, aunque sea de forma provisional, aun antes de que se promulgue la Constitución, y, por ello, instituye el Consejo General del País Vasco como órgano común de gobierno de las provincias a que se refiere la presente disposición, que decidan su incorporación al mismo. El artículo 1 de dicho texto dispone que “se instituye al Consejo General del País Vasco como órgano común de Gobierno de las provincias, o territorios históricos que, pudiendo formar parte de él, decidieran su incorporación. A este fin, las provincias o territorios de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya decidirán libremente su plena incorporación al Consejo General a través de sus Juntas Generales o, en el caso de Navarra, del organismo foral competente.”⁶²⁰ Una nueva fase se inicia con la remodelación de la organización territorial del Estado y particularmente por la Comunidad Autónoma de Euskadi que dispone de una nueva estructura institucional, con el Consejo General Vasco⁶²¹. Con la creación de la Comisión Mixta de Transferencias Administración Central-Consejo General del País Vasco, comienzan las transferencias de competencias⁶²². Paralelamente se desarrollan el proceso de elaboración del estatuto de

⁶¹⁸ El País, 22 de junio de 1977, n°353, p.17: en su primera reunión, en una declaración de intenciones expresa sus exigencias al Gobierno central: amnistía total inmediata, estatuto de autonomía, sustitución de las corporaciones locales actuales por otras que representen la tendencia del voto en cada municipio, cooficialidad del euskera, disolución en Euskadi de las fuerzas de orden público heredadas del régimen franquista, adopción de medidas que limiten el poder económico de la oligarquía, reconocimiento de Euskadi como nación y consecuentemente de la soberanía nacional vasca y de la existencia de lazos nacionales entre Euskadi Norte y Euskadi Sur.

⁶¹⁹ TAMAYO SALABERRIA V., “*Génesis del Estatuto de Gernika*”, Col. Cuadernos autonómicos, n° 18 IVAP 1991.

⁶²⁰ Real Decreto Ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico del País Vasco. BOE n° 5 de 6 de enero de 1978, pág. 326-327.

⁶²¹ Anuncio sobre la declaración política del Consejo General Vasco. BOPV 15.06.1978:” Las elecciones generales del 15 de Junio de 1977 constituyeron el primer paso para la iniciación de un proceso democratizador del Estado que, a través de la instauración y consolidación de las libertades individuales y colectivas asegurara la estabilidad de ese proceso y la de las instituciones que surgieron de la democracia. (...) El proceso democratizador abierto el pasado mes de Junio puede conducir al reconocimiento de la personalidad histórica de nuestro pueblo y al ejercicio de su derecho al autogobierno. Para ello era y es necesario la democratización o sustitución de las estructuras e instituciones autócratas del pasado mediante la elaboración de una Constitución democrática que contemple la posibilidad de acceso al autogobierno de los diferentes pueblos del Estado español y, en concreto del pueblo vasco.(...) La Asamblea de parlamentarios Vascos, constituida el 19 de Junio de 1977 bajo el Árbol de Guernica, como un símbolo de nuestras libertades, entendió que el régimen pre-autonómico significaba un primer paso hacia la estructuración jurídico - política de Euskadi en orden a recuperar su personalidad y autogobierno. En virtud de esta valoración política, nuestros parlamentarios iniciaron una larga negociación con el Gobierno español, no exenta de dificultades, que desembocó finalmente en la promulgación por el Gobierno de Real Decreto Ley 1/1978 de 4 de Enero. Es preciso afirmar que la pre-autonomía no constituye en absoluto una situación autonómica plena, sino un primer paso hacia la definición territorial de Euskadi, la implantación de las Instituciones propias acomodadas a las necesidades y de acuerdo con los logros socio - políticos actuales, la recuperación de los derechos históricos en Guipúzcoa y Vizcaya mediante la derogación de las disposiciones emanadas de la dictadura, y la transferencia de las más amplias facultades de la Administración central en todas aquellas esferas que afecten sustantivamente a los intereses de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya, previa su libre decisión de incorporación al Consejo General del País Vasco.

⁶²² Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de agricultura, industria, comercio y urbanismo (BOE de 21-08-1978), Real Decreto 2021/1978, de 15 de septiembre, por el que se determina el régimen del personal de LA Administración Civil del Estado afectado por transferencias de funciones y servicios a los entes preautonómicos (BOE de 29-08-1978); Real Decreto 2488/1978, de 25 de agosto, sobre transferencias de competencias de la

autonomía que fijaba como hito⁶²³, entre otro “Proceder a los estudios oportunos para disponer en el plazo conveniente de un proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco debidamente redactado e instrumentado para que pueda ser elevado a las Cortes tan pronto como la Constitución establezca los cauces y plazos legales.” y el proceso constituyente nacional. El referéndum de 6 de diciembre de 1978 reflejó la necesidad intrínseca de nacionalismo democrático. Desde entonces, el País Vasco es una de las Comunidades Autónomas que “son parte integrante del nuevo Ordenamiento Institucional del Estado Español⁶²⁴”.

2.- Los poderes de País Vasco

Además de la elaboración de la Constitución, se inició el proceso de confección del Estatuto de Autonomía del País Vasco⁶²⁵. Los objetivos prioritarios del Consejo General Vasco se publican el 1 de julio y entre ellos, “disponer de un proyecto de Estatuto de Autonomía para el País Vasco debidamente redactado e instrumentado para que pueda ser elevado a las Cortes tan pronto como la Constitución establezca los cauces y plazos legales”⁶²⁶. El 1 de diciembre de 1978, se publicó el calendario y el procedimiento para la elaboración y aprobación del proyecto de Estatuto de autonomía para el País Vasco por la Asamblea de parlamentarios vascos, y el 29 de diciembre, lo ratifica. Tras las elecciones de las Cortes Generales del 1 de marzo de 1979, los nuevos parlamentarios que conforman la Asamblea renovada ratifican el proyecto de estatuto el 20 de marzo de 1979. De ahí, empieza el debate del proyecto estatutario en las Cortes Generales. “Si el Gobierno se niega a negociar seriamente con el nacionalismo vasco, que busca el pacto, abocaremos, sin duda, a una radicalización de tensiones de enorme peligrosidad”⁶²⁷. El Estatuto fue aprobado finalmente el 17 de julio de 1979⁶²⁸. Finalizada la primera fase de tramitación parlamentaria, el proyecto de Estatuto fue sometido a referéndum. La Consulta popular se celebró el 25 de octubre de 1979. Una vez aprobado en referéndum, ha sido ratificado por los Plenos del Congreso y del Senado y

Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materias de Interior, Turismo, Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y Transportes (BOE. 26-10-1978), Real Decreto 2209/1979, de 7 de septiembre, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de Agricultura, Sanidad y Trabajo (BOE. 21-09-1979).

⁶²³ Anuncio de los objetivos prioritarios del Consejo General Vasco (BOPV de 1 de julio de 1978): “En la actual situación preautonómica, el C.G.V. considera como objetivos prioritarios los siguientes (entre otros) mantener y consolidar su carácter de órgano de Gobierno del País Vasco, personificación de la indeclinable voluntad de autogobierno de nuestro pueblo, a cuyo fin elevará en cada momento las propuestas de índole política que estime oportunas en cumplimiento de lo establecido por el Real Decreto Ley 1-1978 de 4 de enero.

⁶²⁴ Ley 2/1981 de 12 de febrero, sobre reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco. BOPV nº 7 de 21 de Marzo de 1981.

⁶²⁵ Para un estudio completo de la elaboración del Estatuto de Autonomías, véase TAMAYO SALABERRIA V., Génesis del Estatuto de Gernika, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1991.

⁶²⁶ Anuncio de los objetivos prioritarios del Consejo General Vasco. BOPV de 1 de julio de 1978.

⁶²⁷ El País, “País Vasco: negociar la palabra”, 21 de marzo de 1979.

⁶²⁸ Deia, nº652, de 18 de julio de 1979, pp.1-14.

aprobado como Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre de 1979⁶²⁹. Las primeras elecciones al Parlamento Vasco tuvieron lugar el 9 de marzo de 1980 y se construye en la Casa de Juntas de Gernika el 31 de marzo de 1980. A partir de este momento, el giro democrático conduce a diseñar e implementar el entramado institucional de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Gernika y de nutrir la autonomía de los trasposos de competencias necesarios a la elaboración y desarrollo de las políticas autonómicas. Sin entrar en el estudio detallado del sistema institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cabe señalar que el Estatuto de Gernika establece la estructura institucional que regirá en la Comunidad Autónoma Vasca, y en particular en su título segundo relativo a los “poderes del País Vasco”. En virtud del artículo 24 del Estatuto, los poderes del País Vasco se ejercerán a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente o Lehendakari. Los Territorios Históricos conservarán y organizarán sus Instituciones forales de conformidad con el artículo 3 de la disposición estatutaria.

- El Parlamento Vasco⁶³⁰

Ejerciendo el poder legislativo en la Comunidad Autónoma de Euskadi, el Parlamento Vasco está conformado por setenta y cinco diputados, que representan cada uno de los tres territorios históricos (Álava, Vizcaya y Guipúzcoa) y elegidos por sufragio universal, por un periodo de cuatro años. Se articula en torno a un Presidente, una Mesa y una Diputación permanente y funciona en Pleno y en Comisiones. La Ley 12/1981, de 12 de febrero sobre reconocimiento de los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento⁶³¹ atribuye la prerrogativa de inmunidad a los parlamentarios autonómicos al igual con los Diputados y Senadores de la Corte. El Reglamento del Parlamento Vasco, inicialmente aprobado el 11 de febrero de 1983⁶³², siendo objeto de discrepancias, no ha sido modificado hasta 2008. En efecto, a discrepancia entre nacionalistas y no nacionalistas sobre la obligación de los parlamentarios de acatar la Constitución y el Estatuto al tomar posesión de su escaño no ha impedido en esta ocasión aprobar la reforma reglamentaria⁶³³. Los grupos parlamentarios llevaban cuatro legislaturas consecutivas intentando sin éxito reformar el reglamento para agilizar su actividad, mejorar los instrumentos de control del Gobierno y subsanar algunos

⁶²⁹ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. BOPV nº32 de 12 de enero 1982.

⁶³⁰ Artículos 25ª 28 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

⁶³¹ Ley 2/1981 de 12 de febrero, sobre reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco. BOPV nº 7 de 21 de Marzo de 1981 y BOE nº 107 de 04 de Mayo de 2012.

⁶³² Reglamento del Parlamento Vasco, aprobado en sesión Plenaria ordinaria de 11 de febrero de 1983. BOPV nº25 de 26 de febrero de 1983.

⁶³³ Reglamento del Parlamento Vasco en sesión plenaria de 23 de diciembre de 2008. BOPV nº34 de 18 de febrero de 2009.

problemas de funcionamiento⁶³⁴. El Parlamento Vasco, como todo Parlamento contemporáneo, desempeña dos funciones principales: una función legislativa que consiste en la aprobación de normas jurídicas denominadas leyes que obligan a todos los ciudadanos y a los poderes públicos. Tales leyes, que no pueden ir contra lo establecido en la Constitución y en el Estatuto, se elaboran por el Parlamento a través del denominado procedimiento legislativo, que hace posible la discusión por los grupos parlamentarios de todas las iniciativas legislativas presentadas ante la Cámara por el Gobierno, los propios parlamentarios, un determinado número de ciudadanos o los Territorios Históricos. Con respecto a la segunda función, se trata del control de la actividad gubernamental⁶³⁵ que se refiere a la fiscalización, examen o comprobación de la acción de Gobierno llevada a cabo en la Cámara de acuerdo con los instrumentos establecidos a tal efecto en el Estatuto y desarrollados por el Reglamento del Parlamento.

- El Gobierno Vasco

La Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre “Ley de Gobierno”⁶³⁶, viene regular la estructura y las competencias del Gobierno Vasco así como sus relaciones con el Parlamento. Consagra un modelo de gobierno parlamentario, responsable políticamente ante el Parlamento. El Gobierno Vasco es un órgano colegiado, bajo la dirección del Lehendakari del Lehendakari o Presidente, de los Vicepresidentes en su caso y de los Consejeros.

El Lehendakari o Presidente del Gobierno Vasco es elegido por el Parlamento Vasco de entre sus componentes, lo que significa que el Lehendakari debe ser también miembro de la Cámara. El momento de la elección del Presidente marca el inicio de la que se denomina “relación de confianza” entre el Gobierno y el Parlamento: una mayoría de los parlamentarios muestra su apoyo a un candidato a Lehendakari que defiende ante la Cámara un programa de gobierno. De acuerdo con la Ley de Gobierno, el Lehendakari “ostenta la suprema representación del Pueblo Vasco o Euskalherria constituido en Comunidad Autónoma, así como la representación ordinaria del Estado en el territorio de dicha Comunidad, y asume la Presidencia y dirección del Gobierno”. El Lehendakari dispone de la facultad a él reconocida para nombrar y separar libremente a los demás miembros del Gobierno Vasco. El actual gobierno se conforma por la Presidencia y por la Administración estructurada en 8 departamentos: administración pública y Justicia; desarrollo económico y competitividad,

⁶³⁴ El Correo, “El Parlamento Vasco reforma su reglamento para que los presupuestos se voten en pleno”, 8 de octubre de 2009.

⁶³⁵ Artículo 38 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. BOPV nº32 de 12 de enero 1982.

⁶³⁶ Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre “Ley de Gobierno”. BOPV nº46 de 27 de julio de 1981, modificada por la Ley 10/2012, de 30 de mayo, de reforma de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno. BOPV nº144 de 16 de junio de 2012.

empleo y políticas sociales, hacienda y finanzas, educación, política lingüística y cultural seguridad; salud; medio ambiente y política territorial⁶³⁷. Por otra parte, entre las funciones del Gobierno Vasco, se encuentra la remisión al Parlamento proyectos de ley para su debate y eventual aprobación como leyes. Por último, uno de los aspectos relevantes en la actuación del Gobierno tiene que ver con sus relaciones con el Parlamento. Como se ha recordado anteriormente el Lehendakari debe su condición al Parlamento, lo que vincula la existencia política del propio Lehendakari, y de los Consejeros que éste nombra a continuación, a la voluntad parlamentaria.

*- las Diputaciones Forales y las Juntas Generales*⁶³⁸

En principio, el Estado descentralizado aparece como una técnica de división vertical del poder político. En base a la Disposición Adicional primera de la Constitución de la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía del País Vasco diseña un modelo territorial de organización interna de la Comunidad Autónoma en virtud del cual se reconoce a los Territorios Históricos que la integran (Álava, Vizcaya y Guipúzcoa) una potestad de autogobierno que se concreta, entre otros ámbitos, en el plano organizativo. Sin embargo, el Estatuto no define el modelo institucional de los Territorios, aunque se refiere indirectamente al mismo en la medida en que menciona a las Diputaciones Forales y al órgano representativo, que serán las Juntas Generales. Estos son los órganos característicos de cada una de las tres provincias que integran la Comunidad Autónoma, que de este modo se diferencian claramente del resto de las provincias españolas. Las Juntas Generales son, dentro de cada Territorio Histórico, el equivalente al Parlamento Vasco en el nivel comunitario. Son elegidas directamente por los ciudadanos, a través de un sistema electoral similar al que sirve para la elección del Parlamento de la Comunidad Autónoma, se organizan internamente y funcionan de acuerdo con los mismos criterios, llevan a cabo una función normativa consistente en la aprobación de las denominadas “normas forales” (las Juntas Generales no pueden emanar leyes como las del Parlamento Vasco) y, también, controlan la actividad de las respectivas Diputaciones Forales, símil de Parlamento provincial. Con respecto a las Diputaciones Forales de alguna forma equivalen a nivel provincial, al poder ejecutivo o Gobierno. Además de estos órganos se encuentra la figura del Diputado General que, como el Lehendakari en el

⁶³⁷ Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos. BOPV nº243 de 17 de diciembre de 2012, modificado por el Decreto 8/2013, de 1 de marzo, del Lehendakari, de modificación del Decreto de los creación, supresión y modificación departamentos de la Administración de la Comunidad autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

⁶³⁸ Artículo 37 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. BOPV nº32 de 12 de enero 1982.

ámbito de la Comunidad Autónoma, preside el órgano de Gobierno, es elegido por las Juntas Generales de entre sus miembros, nombra y cesa libremente a los Diputados forales (cada uno de los cuales se coloca al frente de un Departamento de la Diputación) y es responsable políticamente ante las Juntas Generales que pueden obligarle a dimitir, junto con los demás Diputados forales, mediante la aprobación de una moción de censura o la denegación de una cuestión de confianza. Las funciones desempeñadas por este Gobierno provincial consisten en la dirección de la Administración foral, la remisión a las Juntas Generales de proyectos de normas forales para su eventual aprobación por estas y la gestión de los presupuestos del Territorio Histórico.

-El Tribunal Superior de Justicia del País Vasco⁶³⁹

En la dotación institucional de nuevos poderes regionales, la Constitución va aún más lejos. Teniendo las Comunidades una Asamblea Legislativa con competencias para crear un derecho propio, crea un órgano jurisdiccional, integrado en el Poder Judicial, situado territorialmente en el ámbito de las Comunidades, al que coloca en el cúspide de la organización jurisdiccional, y le atribuye por sí, o por órganos inferiores, el agotamiento de las instancias de aquellos procesos iniciados en el ámbito de la Comunidad. Ese órgano es el Tribunal Superior de Justicia. Los Tribunales Superiores de Justicia, con conformación y demarcación actual, surgen de la planta establecida en el artículo 26 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ejerciendo su jurisdicción en la demarcación territorial de la Comunidad autónoma e integrado por tres salas (de lo Civil y Penal, de lo Contencioso Administrativo y de lo Social), los artículos 70 a 79 de la LOPJ vienen regular la competencia de aquella instancia.

- El Ararteko⁶⁴⁰

La Constitución Española de 1978, en su artículo 54, integra al ordenamiento jurídico español la figura del Ombudsman como Alto Comisionado de las Cortes Generales, de la siguiente manera: “Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I” pero no contempla el establecimiento de esta figura en las comunidades autónomas. El Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979, en su artículo 15 dispone que corresponde al País Vasco la creación y la organización, con respecto a la

⁶³⁹ Artículo 34 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. BOPV nº32 de 12 de enero 1982; artículos 26, 70 a 79 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. BOE de 2 de julio de 1985.

⁶⁴⁰ Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y se regula la institución del Ararteko. BOPV nº63 de 22 de marzo de 1985; Resolución de la Presidencia por la que se regula las relaciones con el Ararteko. BO Parlamento Vasco nºC-I-4-a/ de 22 de diciembre de 1989); Reglamento de organización y funcionamiento de la institución de Ararteko. BOPV nº56 de 24 de marzo de 2010.

institución establecida por el artículo 54 de la Constitución de un órgano similar”. El Parlamento Vasco aprobó la Ley 3/1985, de 27 de febrero por la que se crea la Institución del Ararteko. Actuando de mediador, se le confieren atribuciones para supervisar la actividad de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, organismos autónomos, sociedades públicas y demás que dependan de las referidas administraciones públicas. Mediante Recomendación General 1/2014 de 20 de enero, el Ararteko intervino para establecer la necesidad de motivación de las resoluciones limitativas de derechos por parte de LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo: “es habitual encontrar resoluciones de extinción o suspensión de RGI en las que se hace mención ambigua de un motivo, sin referirse a su fundamento jurídico. Esto ha llevado a que LANBIDE aplique determinados criterios de carácter interno, que no tienen siquiera rango normativo alguno, al margen de la normativa reguladora de la prestación”⁶⁴¹. “En lo que respecta la (...) figura del ombudsman regional, no cabe duda que lo limitado del ámbito territorial sobre el que actúa, hace que éste se profile como agente decisivo en la lucha contra las situaciones discriminatorias por motivos lingüísticos, étnicos o religiosos, así como en defensa de los derechos sociales de carácter prestacional”⁶⁴²

*- Las relaciones entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y los Territorios Históricos*⁶⁴³

Como lo señala la exposición de motivos de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, “uno de los aspectos más importantes del desarrollo legislativo del Estatuto de Autonomía consiste en la vertebración política de Euskadi” lo que supone “la necesidad de conjugar las exigencias derivadas de una organización político-administrativa nueva con el respeto a los regímenes jurídicos privativos y competencias de sus Territorios Históricos”⁶⁴⁴. La finalidad última de esta Ley es “cohonstar el respeto a los Derechos Históricos y el deseo secular de Autogobierno, desde la perspectiva de la actual situación histórica”. Sin pretensión a la exhaustividad, es importante subrayar que la vertebración institucional no se efectuó sin conflictos. Pero uno de los pasos más importantes que caracteriza la construcción institucional de la Autonomía Vasca es la aprobación del Concierto Económico, de conformidad con el artículo 41 del Estatuto de Autonomía.

⁶⁴¹ Recomendación general del Ararteko 1/2014, de 20 de enero.

http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3269_3.pdf

⁶⁴² SAN MARTIN J., “Fundamentos De la institución del Ararteko”, Revista Internacional de los Estudios Vascos, 43, nº1, 1995, pág.74.

⁶⁴³ Artículo 37 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. BOPV nº32 de 12 de enero 1982.

⁶⁴⁴ Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de “Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos”. BOPV nº182 de 10 de diciembre de 1983.

- El Concierto Económico

“El concierto económico constituye la manifestación más relevante del autogobierno del País Vasco, por encima de cualquier consideración. O quizá sería conveniente decir que se trata de la manifestación relevante del autogobierno de los territorios históricos que componen la CAPV, que indirectamente, repercute en la autonomía del ente territorial supraprovincial en el que se integran. Y ello porque cualquier posición política que se postule respecto del País Vasco ha de partir de la autonomía financiera⁶⁴⁵. Recientemente, el actual Lehendakari afirmó que el concierto económico es una “joya que el País Vasco no puede perder”⁶⁴⁶, tras la presentación por el Consejero de Economía y hacienda de un balance del sistema de financiación autonómica en el periodo 2009-2014 denunciando un “federalismo asimétrico” en materia tributaria. El sistema tributario y de financiación del País Vasco, derivado de los derechos históricos de los Territorios Forales, presenta unas características propias. Su singularidad, reconocida en la Disposición Adicional Primera de la Constitución⁶⁴⁷, es recogida en el Estatuto de Autonomía que establece que las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y el País Vasco se regularán mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios. El Concierto Económico⁶⁴⁸, regulado en la Ley 12/2002 de 23 de mayo, recientemente modificada por la Ley 7/2014 de 21 de abril⁶⁴⁹, recoge en su Capítulo I los aspectos correspondientes a las relaciones tributarias, dedicando el Capítulo II a las relaciones financieras. El sistema de Concierto Económico determina que la Comunidad Autónoma del País Vasco disponga de un régimen tributario propio con la capacidad normativa y de gestión que habitualmente detentan las administraciones tributarias de los Estados. Además, el Concierto establece las oportunas normas de armonización fiscal que garantizan el desarrollo armónico de los distintos sistemas tributarios, los del País Vasco y los del resto del Estado español. La competencia tributaria de Euskadi reside en las Instituciones de sus tres Territorios Históricos, Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. Corresponde al Parlamento Vasco aprobar las normas relativas a la coordinación, armonización y colaboración fiscal. En

⁶⁴⁵ DE LA HUCHA CELADOR F., El régimen jurídico del Concierto económico, Ad concordiam, Bilbao 2006, pág.12.

⁶⁴⁶ El Mundo de 5 de marzo de 2014, “Urkullu: “en 2020 Euskadi tendrá un nuevo estatus político acordado y refrendado por la ciudadanía”.

⁶⁴⁷ MONREALZIA G., La base foral del Plan del Lehendakari Ibarretxe, in Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del lehendakari Ibarretxe, IVAP, Oñati, 2003, pág.142.

⁶⁴⁸ El Concierto Económico se convirtió en la especificidad jurídica del País Vasco con la aprobación de Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. BOE nº127 de 28 de Mayo de 1981. Artículo 2: “Las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular dentro de su territorio, el régimen tributario, salvo los tributos que actualmente se recauden mediante monopolios fiscales, los derechos de importación y los gravámenes a la importación en los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Dos. La exacción, gestión, liquidación, inspección, revisión y recaudación de los tributos que integran el sistema tributario de los Territorios Históricos corresponderá a las respectivas Diputaciones Forales. El nuevo Concierto Económico ha sido aprobado por las Leyes 12/2002 y Orgánica 4/2002.

⁶⁴⁹ El pasado 16 de enero de 2014, la Comisión Mixta del Concierto Económico aprobó la reforma del Concierto Económico, de carácter técnico, con el fin, esencialmente, de concertar nuevos tributos introducidos en los últimos meses en la normativa de régimen común. Ley 7/2014, de 21 de abril, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad autónoma del País Vasco. BOE nº97 de 22 de abril de 2014.

uso de estas atribuciones el Parlamento Vasco aprobó la Ley 3/1989⁶⁵⁰, donde se desarrollan estos principios y donde se crea el Órgano de Coordinación tributaria de Euskadi, con representación de las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco, que trata de impulsar estos principios de coordinación, colaboración y armonización del régimen tributario de los tres Territorios Históricos del País Vasco. El conjunto de los impuestos que integran el sistema tributario son gestionados y recaudados por las Haciendas Forales en los términos del reparto contenido en la propia normativa del Concierto. Desde un punto de vista normativo, y en lo que se refiere a la imposición directa, el País Vasco cuenta con su propio Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, su propio Impuesto sobre Sociedades y sus propios Impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones y Donaciones. El Concierto Económico confiere a las Haciendas Forales la competencia para la exacción del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, debiendo aplicar la misma normativa del Estado, salvo si se trata de no residentes con establecimiento permanente en el País Vasco, en cuyo caso disponen de capacidad normativa y aplican las mismas reglas establecidas en el Impuesto sobre Sociedades. En cuanto a la imposición indirecta, el grado de armonización en las dos grandes figuras tributarias, Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales, es prácticamente total, derivado de la propia naturaleza de estos impuestos, armonizados asimismo en el conjunto de la Unión Europea. La peculiaridad del sistema de financiación del País Vasco es su capacidad de recaudar la práctica totalidad de los impuestos que conforman su propio sistema tributario, contribuyendo a financiar los gastos del Estado en aquellas materias cuya competencia no ha sido transferida a las instituciones del País Vasco. Esta contribución del País Vasco al Estado se denomina Cupo. El Capítulo II del Concierto Económico regula las Relaciones Financieras con la Administración del Estado, que se rige por los principios generales siguientes: Autonomía fiscal y financiera de las instituciones del País Vasco; Respeto de la solidaridad; Coordinación y colaboración con el Estado en materia de estabilidad presupuestaria; contribución del País Vasco a las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma; tutela financiera de la Entidades Locales. Corresponde a las instituciones del País Vasco. En relación al cálculo del Cupo, el Concierto Económico prevé que cada cinco años, mediante ley, se proceda a determinar la metodología para su señalamiento.

En síntesis, la vuelta a la democracia en España se acompañó de una ola descentralizadora de tipo político que reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades. La Comunidad

⁶⁵⁰ Ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal. BOPV nº109 de 9 de junio de 1989, modificada por la Ley 4/1998, de 6 de marzo.

Autónoma de Euskadi ha sabido optimizar el proceso autonómico puesto que además de la constitución de un entramado institucional articulado alrededor de un poder ejecutivo encarnado por el Gobierno Vasco, de un poder legislativo ejercido por el Parlamento Vasco y de un poder judicial ejecutado por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, dispone a través del concierto económico de una autonomía en el ámbito tributario. No obstante, más adelante, se demostrará que el Estado AAutonómico supone también una distribución de competencias entre el poder central y el poder periférico arbitrada por la Constitución española.

En Francia, la territorialización de las políticas empleo se inscribe en un proceso híbrido entre la desconcentración y la descentralización de tipo administrativa, característica de la organización territorial francesa.

§2.- La “desconcentralización” como vía de territorialización de las políticas de empleo en Francia

El proceso de descentralización iniciado en Francia es complejo puesto que establece trasposos de competencias a las regiones conservando el papel central del Estado a través de la administración territorial (A), y estableciendo una configuración “desconcentralizada”⁶⁵¹ de la Región (B).

A.- Un proceso tutelado por el Estado central

La descentralización en Francia resulta ser un proceso inacabado desde el primer acto de descentralización en 1982, reflejando una concepción propia a este país (1), caracterizada por una sumisión de las entidades territoriales a la autoridad estatal (2).

1.- Una concepción francesa de la descentralización

La descentralización ha dado lugar a numerosos estudios y posiciones. Para unos, el único tipo de descentralización que existe es la descentralización territorial, y la descentralización por servicios corresponde sólo a una repartición de actividades al interior de la

⁶⁵¹ Concepto híbrido que nace de la fusión entre lo desconcentrado y descentralizado.

Administración⁶⁵². La noción de descentralización está directamente ligada al concepto de órgano no central, con competencia limitada a una fracción de la colectividad territorial.⁶⁵³ Para otros, como G. Vedel⁶⁵⁴ y A. De Laubadère⁶⁵⁵ estiman que la descentralización por servicios implica la creación de establecimientos públicos. J. Rivero⁶⁵⁶ admite que la noción de descentralización nace a partir de las relaciones entre el Estado y las colectividades locales pero que también consiste en la individualización de servicios que no se sitúan en una relación jerárquica, dotados de personalidad jurídica, con patrimonio propio y una cierta autonomía: se trata de los establecimientos públicos.

Según la clasificación tradicional de los Estados, Francia es un Estado unitario, lo que lo opone a los Estados federales por la separación vertical de los poderes, y se caracteriza por la unidad del poder político como del poder normativo. Durante más de dos siglos, Francia organizó su territorio para adaptarlo con sus modos de organización administrativa, política y económica. Su estructura territorial respondía de alguna forma a la voluntad de organizar la Nación en un Estado unitario y promotor del desarrollo económico. Dicha construcción se realizó en base a un país centralizado que tomó la forma de una tela de araña haciendo de su capital el punto de convergencia de los hombres y de las riquezas. “Se encuentra aquí la idea de una adecuación entre el fondo (el mercado, la administración, las fronteras) y la forma (la arquitectura del territorio) que demostró su eficacia y haciendo de Francia una gran potencia económica y política⁶⁵⁷”. Pero es un modelo que ha sido cuestionado con la integración europea. Con respecto a la organización administrativa de dicho Estado, las administraciones centrales que actúan en nombre del Estado y que se sitúan en el centro geográfico del poder, en este caso en París, ejercen su competencia a nivel de las circunscripciones territoriales en modo desconcentrado. Así, el desplazamiento geográfico del poder de decisión del Estado caracteriza la desconcentración. Desde un punto de vista histórico, cabe señalar que en Francia la desconcentración y la descentralización han sido objeto de confusión⁶⁵⁸. Sin embargo, la práctica demuestra que son dos técnicas de acercamiento distintas.

⁶⁵² EISENMANN C., *Centralisation et décentralisation*, Paris, 1947, pág. 23 y ss.

⁶⁵³ EISENMANN C., *op. cit.*, pág. 39.

⁶⁵⁴ VEDEL G., *Droit Administratif*, Paris 1973, pág. 640.

⁶⁵⁵ DE LAUBADERE A. et al, *Traité de droit administratif*, T1, 13e éd., LGDJ, pág. 98.

⁶⁵⁶ RIVERO J., *Droit Administratif*, 1980, p. 318.

⁶⁵⁷ DATAR (GUIGOU J-L, Dir.), *France 2015, recomposition du territoire national*, ed. de l'Aube, 1993.

⁶⁵⁸ Décret du 28 mars 1852 sur la décentralisation administrative. Bull. lois n° 508, 25 mars 1852, p. 821 : "On peut gouverner de loin mais on n'administre bien que de près ».

Los servicios desconcentrados ejercen sus atribuciones en circunscripciones administrativas del Estado que son las unidades territoriales del Estado. Como se señaló, son las regiones, departamentos, circunscripciones infra-departamentales y las comunas. Esta confusión de las administraciones desconcentradas y territoriales en un territorio idéntico participaría de una suerte de simplificación de la organización administrativa. Hasta 1982, el Prefecto de Departamento representaba el Estado en esta circunscripción ⁶⁵⁹pero también desempeñaba el papel de órgano ejecutivo del Consejo General. Es el desdoblamiento funcional. En el caso de la Región, la Ley n°72-619 de 5 de julio que creó y organizó las regiones establecía que con el Consejo Regional mediante sus resoluciones y el comité económico y social a través de sus dictámenes, el Prefecto de Región participaba mediante la instrucción de los asuntos y la ejecución de las resoluciones (...) en la administración de la Región”⁶⁶⁰. En el marco de la desconcentración el vínculo entre las autoridades centrales y locales, es un vínculo jerárquico. Lo que conlleva que la autoridad central pueda fijar a la autoridad subordinada el tipo de conducta o por medio de orden de servicios o mediante circulares. La relación jerárquica involucra también que la autoridad central pueda tomar una decisión que se sustituya a la de la autoridad subordinada sin ser retroactiva. Sin embargo, no puede decidir por la autoridad subordinada para que los ciudadanos puedan identificar la autoridad decisoria. El poder jerárquico se aplica de pleno derecho⁶⁶¹. La autoridad central ejerce un doble control sobre la actuación de la autoridad subordinada: un control de legalidad de las decisiones tomadas y un control de oportunidad sobre el fundamento de la decisión.

Francia se caracteriza por haber aplicado un modelo de descentralización administrativa, como modalidad de organización de la estructura administrativa nacional pero no es sólo eso. “Los países modernos no necesitan sólo una buena administración, necesitan también libertad política, sin embargo la libertad política está vinculada con la descentralización administrativa. Por una parte, la libertad política supone una amplia participación del pueblo al gobierno mediante elecciones políticas y asambleas políticas, por otra parte, los electores y los miembros de las asambleas pueden hacer su educación política en las elecciones locales y en las asambleas locales”⁶⁶². La descentralización aparece como una verdadera reivindicación

⁶⁵⁹ Article 1 al. 2 de la Loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux.

⁶⁶⁰ Article 3 de la Loi n°72-619 du 5 juillet

⁶⁶¹ CE, 30 juin 1950, Quéralt, Rec. CE 1950, p. 413

⁶⁶² HAURIOU M, Précis de droit constitutionnel, Sirey, 1929, pág 52

de las autoridades locales en Francia. “Son entidades que aparecen como un elemento de la nación más que como un elemento del Estado. Constituyen las terminaciones nerviosas”⁶⁶³.

Abordar la evolución del proceso descentralizador en Francia es complejo. La administración local tiene una larga historia pero la evolución de las entidades territoriales se inicia realmente con la Revolución francesa con un tono descentralizador que variaría hacia el centralismo con la época napoleónica y la Constitución de 1799 (Constitution du 22 frimaire an VIII) que establece que “La República francesa es una e indivisible. Su territorio europeo se distribuye en departamentos y en circunscripciones”, completado por la Ley de 17 de febrero de 1800 – Loi du 28 pluviôse an VIII) que dispone en su artículo primero que “el territorio europeo de la República se divide en departamentos y en circunscripciones comunales” y que instaura la figura del Prefecto “encargado sólo de la Administración”. Habrá que esperar la Constitución de 1946 para ver aparecer el término de “entidad territorial”⁶⁶⁴ que se reveló como una reforma mayor puesto que las comunas y los departamentos dejaban de ser entidades administrativas y se convertían en sujetos de derecho constitucional.

La vuelta de la reivindicación descentralizadora llegó a principio de los años ochenta. Tras las elecciones legislativas de 1981, el Gobierno decidió emprender importantes reformas con respecto a la configuración jurídico-territorial del país. El punto de partida de la iniciativa descentralizadora es la Ley nº82-213 de 2 de marzo de 1982 relativa a los derechos y libertades de las comunas, departamentos y regiones. Se considera que existen tres grandes actas en la descentralización en Francia. El Acto I, con la Ley nº82-213 de 2 de marzo de 1982 relativa a los derechos y libertades de las comunas, departamentos y regiones (Ley Defferre), constituye el *dies a quo* del proceso descentralizador operado en Francia. La Ley nº82-213 de 2 de marzo convierte la región en entidad territorial, precisa la distribución de competencias entre las comunas, los Departamentos, las Regiones y el Estado así como el reparto de los recursos económicos y consagra la supresión de las tutelas administrativas y financieras sobre las entidades territoriales. Eso significa que tanto las resoluciones como las órdenes y otros actos que emanan de aquellas autoridades locales son ejecutivos de pleno derecho. Por otra parte, operó un traspaso de la función ejecutiva, en los departamentos y Regiones, a favor del presidente de la asamblea deliberante, en base al modelo municipal y

⁶⁶³ NEMERY J-C., « *La nouvelle organisation décentralisée de la République* », in *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, L'Harmattan, 2003, pág.10.

⁶⁶⁴ Article 85 de la Constitution du 27 octobre 1946, de la IV^{ème} République : « Article 85. - La République Française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales. Ces collectivités sont les communes et départements, les territoires d'outre-mer. »

flexibilizó el régimen de control sobre los actos de las entidades territoriales. La Ley n°83-8 de 7 de enero relativa al reparto de competencias entre las comunas, los Departamentos y las Regiones del Estado, completada por la Ley n°83-663 de 22 de julio establece en primer lugar, que las regiones solucionan mediante sus resoluciones los asuntos de su competencia y con las otras entidades territoriales participan con el Estado a la administración y a la ordenación del territorio, al desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico así como a la protección del medioambiente y la mejora del cuadro de vida. Sin cuestionar las intenciones de la descentralización iniciada en 1982, la Ley n°92-125 de 6 de febrero de 1992 (Loi Joxe-Marchand) pretende perfeccionar la situación en tres ámbitos: en primer lugar, mejorar la organización del Estado que no está adaptada a la descentralización a través una mayor desconcentración (como modo de intervención de derecho común del Estado) a favor de las regiones. El Prefecto de Región debiendo disponer de un poder de orientación de la actividad de los prefectos de departamentos de su circunscripción territorial, en el ámbito de la implementación de las políticas nacionales y comunitarias con respecto al desarrollo económico y social y la ordenación del territorio; en segundo lugar, la organización de la democracia territorial, como corolario indispensable de la descentralización⁶⁶⁵; en tercer lugar, la reactivación de la cooperación intercomunal⁶⁶⁶. Con la Ley n°95-115 de 4 de febrero de orientación para la ordenación y el desarrollo del territorio (Loi Pasqua) se pretende primero mejorar la cohesión nacional, restaurar la equidad social y sacar provecho de la apertura de las fronteras. Plantea los principios de igualdad de oportunidades de los ciudadanos en el conjunto del territorio, condición de igual acceso al conocimiento y el desarrollo equilibrado del territorio. Crea una Esquema nacional y un Consejo Nacional de ordenación y desarrollo del territorio. Una de las innovaciones contenidas en esta Ley, es el reconocimiento de los “países”. El país es un territorio caracterizado por una cohesión geográfica, cultural, económica y social que debe expresar sus intereses económicos, sociales. Otras leyes vienen precisar los contornos de las nuevas fases de descentralización y atribuyen un nuevo papel al Estado. Primero, la Ley n°99-533 de 25 de junio (Loi Voynet)⁶⁶⁷ que fija que la finalidad de la ordenación del territorio y del desarrollo sostenible es la unidad de la nación, y constituyen herramientas al servicio del progreso social, económico y medioambiental. Con respecto a la Esquema regional de ordenación del territorio, refuerza los

⁶⁶⁵ Completada posteriormente por la Ley n°2002-276 sobre democracia de proximidad. Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. JORF du 28 février 2002.

⁶⁶⁶ Completada posteriormente por la Ley n°99-586 de 12 de julio. Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. JORF du 13 juillet 1999.

⁶⁶⁷ Loi no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

polos de desarrollo con vocación europea e internacional y apoya “el desarrollo local organizado en el marco de cuencas de empleo y fundado en la complementariedad y la solidaridad de los territorios rurales y urbanos. Precisa las modalidades de otorgamiento del estatuto de “país”: cuando un territorio presenta una cohesión geográfica, cultural, económica o social, puede ser reconocido, a petición de las comunas, como teniendo vocación a formar un país”. Su perímetro geográfico está establecido por orden prefectoral tras el dictamen de la Conferencia Regional de Ordenación y Desarrollo del Territorio y consulta de la Comisión departamental de cooperación intercomunal. Se puede ilustrar con el caso del País Vasco francés, situado en la circunscripción del departamento de Pirineos Atlánticos, adscrito a la Región Aquitania. Segundo, la Ley n°99-586 de 12 de julio (Loi Chevènement) pretende simplificar la cooperación intercomunal adaptando las comunidades de aglomeración, las comunidades de comunas y las comunidades urbanas.

El Acto II con la revisión constitucional de 28 de marzo de 2003 que modifica con carácter sustancial la Constitución (debate sobre la introducción de la palabra descentralizada. Basada en el principio de descentralización introduce el carácter descentralizado de la organización territorial francesa en el artículo primero de la Constitución de 1958, vuelve a consagrar el principio de libre administración de las entidades territoriales; el principio de subsidiariedad que permite a las entidades territoriales de tomar las decisiones para el conjunto de competencias que pueden ejercer a su nivel; el principio de experimentación⁶⁶⁸ en virtud del que las entidades territoriales pueden derogar con carácter experimental y por una duración limitada a disposiciones legislativas o reglamentarias que regulan el ejercicio de sus competencia; y el principio de la autonomía financiera⁶⁶⁹. El traspaso de competencia se opera mediante la Ley n°2004-809 de 13 de agosto⁶⁷⁰ por la que se afirmó que “la transferencia de competencia y de la transferencia de financiación corren parejo, es una regla, un postulado”⁶⁷¹. Por una parte, se reafirma el papel importante desempeñado por la Región en materia de desarrollo económico so reserva de las misiones que corresponden al Estado. La acción de la Región debe fomentar un desarrollo equilibrado y favorecer la atraktividad del territorio. La concertación, la contractualización, la información rigen en las relaciones territoriales acompañadas por traspaso de equipamientos y gestión de fondos estructurales

⁶⁶⁸ Consagración del principio mediante la aprobación de una Ley orgánica. Loi organique n° 2003-704 du 1 août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales ; Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local. JORF du 2 août 2003.

⁶⁶⁹ Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. JORF du 30 juillet 2004.

⁶⁷⁰ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. JORF du 17 août 2004.

⁶⁷¹ Jean-Pierre Raffarin, Assemblée Nationale, 24 février 2004, pp.1824 et ss.

Europeos. Por otra parte, la ley introduce el artículo L.1114-4-1 en el Código General de las Entidades Territoriales que establece que, en el marco de la cooperación transfronteriza, las entidades territoriales pueden crear con entidades territoriales extranjeras y sus agrupaciones una agrupación local de cooperación transfronteriza, o distrito europeo que dispone de la personalidad jurídica y de la autonomía financiera. Con respecto a las misiones del Estado, la Ley especifica las funciones desempeñadas por el Prefecto de Región y establece que representa al Estado y cada uno de los miembros del Gobierno, estando a cargo de los intereses nacionales, del respeto de la leyes y en base a las condiciones legalmente establecidas procede al control administrativo de la Región y de los establecimientos públicos. Asegura la dirección de los servicios del Estado con competencia regional, anima y coordina la acción de los prefectos de los departamentos incluidos en la Región. Implementa las políticas del Estado en la Región en materia de ordenación y desarrollo, de medioambiente, de cultura, de empleo... Por otra parte, el informe Lambert, de noviembre de 2007⁶⁷² pone de manifiesto la necesidad de iniciar una reforma de las colectividades territoriales. “La revisión general de las políticas públicas no podía ignorar las colectividades locales cuyos gastos públicos representan la mitad de las del Estado.” Además, “el entrecruzamiento de las competencias y la contractualización polimorfa tienen sin lugar a dudas un coste elevados y frenan la eficacia de las políticas públicas. Lo mismo con respecto de la complejidad de las normas, aunque su número excesivo no sólo se debe a una mala organización de competencias. Ahorros sobre los gastos son indispensables puesto que el esfuerzo financiero del Estado en dirección de las colectividades y la presión fiscal no son sostenibles.”⁶⁷³ El cambio de gobierno en 2007 anunció una Revisión General de las Políticas Públicas y una mutación territorial con la Reforma de las Entidades Territoriales que perseguía varios objetivos: la reducción del “milhojas administrativo” es decir de los niveles administrativos y la realización de economías pasando por la supresión de la tasa profesional con el fin de aliviar las cargas de las empresas y permitirles enfrentar mejor la competición internacional. Así se inicia lo que debía ser el acto III de la descentralización. La Ley n°2010-1563 de 16 de diciembre⁶⁷⁴ con objetivo de clarificación de las competencias, viene suprimir la cláusula de competencia general. En concreto, significa que los consejeros regionales y generales conocerán los asuntos según las competencias que la ley les atribuye. Las comunas, sin embargo, conservan el ejercicio de la cláusula de competencia general. En este nuevo

⁶⁷² Lambert A., Rapport du groupe de travail « Les relations de l'Etat et les collectivités locales », novembre 2007, pág.3.

<http://www.intefp-sstfp.travail.gouv.fr/datas/files/SSTFP/Rpt%20Lambert%20RGPP%20et%20FPT%20D%C3%A9cembre%202006.pdf>

⁶⁷³ GIRARDON J., Les collectivités territoriales, Ellipses, 2^{ème} édition, Paris, 2011, pág.32.

⁶⁷⁴ Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. JORF du 17 décembre 2010.

dispositivo, se contempla que las regiones y departamentos se especializan en ámbitos competenciales legalmente conferidos. El Acto III con los proyectos de Ley Lebranchu. No obstante, entre el acto II y III, la reforma de las colectividades territoriales iniciada con la ley de 16 de diciembre de 2010 así como la implementación de la Revisión General de las Políticas Públicas constituyen una fase intermediaria importante en la organización descentralizada de Francia. Tras las elecciones presidenciales de mayo 2012, el nuevo gobierno fijó como objetivo el fin del millojas administrativo⁶⁷⁵. Después de densos debates, el gobierno presentó el 10 de abril de 2013, en Consejo de Ministros tres proyectos de ley de reforma territorial. El proyecto “modernización de la acción pública territorial y de afirmación de metrópolis” que pretende clarificar las responsabilidades de las entidades territoriales y del Estado, fomentar el papel de las metrópolis y consolidar las dinámicas urbanas, y contempla traspaso y puesta a disposición de agentes del Estado. El segundo proyecto de ley trata de la “movilización de las regiones para el crecimiento y el empleo, y de promoción de la igualdad de los territorios” y refuerza las competencias de las regiones en materia de desarrollo económico, especialmente con el traspaso de la competencia de gestión de los fondos europeos, y de la formación profesional. Integra un título sobre la igualdad de los territorios. El desarrollo de las solidaridades territoriales y de la democracia local es objeto del tercer proyecto de ley. Procede a un incremento de las competencias de las regiones en el ámbito del transporte, la gestión de alojamiento estudiantil, lenguas regionales, compromiso ecológico. También aborda la democracia local con la transparencia de la acción local y con respecto al refuerzo de la integración comunitaria consolida el bloque de competencias obligatorias de las comunidades de comunas y de aglomeración. Después de varias fases de reescritura, y publicada el 28 de enero de 2014, la Ley n°2014-58 de 27 de enero⁶⁷⁶, de Modernización de la Acción Pública Territorial y de Afirmación de las Metrópolis (“MAPTAM”), y aprobada por el Consejo Constitucional⁶⁷⁷ a pesar de reservas mínimas, insta unos cambios en la configuración territorial gala, precisando que el Alto Consejo de los Territorios ha sido suprimido. Entre otras disposiciones que interesan este trabajo de investigación, la primera ley de reforma reestablece la cláusula de competencia general de los departamentos y regiones suprimida por la Ley n° 2010-1563 de 16 de diciembre de 2010. Tanto el Consejo General

⁶⁷⁵ El 5 de octubre de 2012, en conclusión de los Estados Generales de la democracia territorial, a iniciativa del Senado, el Presidente de la República afirmó que “el desafío es de movilizar, preparar la mutación, la transición, crear empleos, inventar un nuevo modelo de desarrollo. Es lo que tenemos que emprender, entidades territoriales y Estado. El desafío, es utilizar nuestras identidades, toda nuestra diversidad para unirlos hacia un destino común”.

⁶⁷⁶ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. JORF du 28 janvier 2014.

⁶⁷⁷ Décision du Conseil constitutionnel n° 2013-687 DC en date du 23 janvier 2014.

como el Consejo Regional pueden resolver sobre todos los objetos legal y reglamentariamente establecidos pero también sobre objetos de “interés departamental” y de “interés regional”. Además, el Estado podrá delegar mediante convenio a una entidad territorial que lo solicita el ejercicio de ciertas competencias, que se ejercerán entonces en nombre y por la cuenta del Estado. En segundo lugar, en los casos de competencias en las que participan varios niveles de entidades, se designará a un jefe de fila. Por tanto, corresponden a la Región las competencias sobre la ordenación y el desarrollo sostenible del territorio, la protección de la biodiversidad, la energía, la calidad del aire y el clima, el desarrollo económico, el fomento a la innovación, la internacionalización de las empresas, la complementariedad de los modales de transportes, al enseñanza superior y la investigación. Tras las observaciones comunitarias sobre el Programa Nacional de Reformas de Francia invitando a reducir aún más los gastos y el resultado desfavorable al partido del Gobierno de las elecciones municipales, se procedió a un cambio de Jefe de Gobierno. Así, En su discurso de política general de 8 de abril, el nuevo Primer Ministro galo cuestionó lo realizado y afirmó la supresión de los departamentos a horizonte de 2012 y la supresión de la mitad de las regiones para 2017⁶⁷⁸. En este contexto, se presentó el segundo proyecto de Ley modificado y titulado “Proyecto de Ley clarificando la organización territorial de la República”⁶⁷⁹. Si la primera Ley reestablecía la cláusula de competencia general, esta normativa la suprime de nuevo. Básicamente, la Región se encuentra en “pole position” en la arquitectura territorial, es “responsable (...) de las orientaciones en materia de desarrollo económico “. La competencia económica corresponde pues a las Regiones que deberán adoptar una Esquema Regional de Desarrollo Económico de Innovación y de Internacionalización (SRDEII) (Artículo 2), en concertación en el seno de las Conferencias Territoriales de Acción Pública y sometida a la aprobación del Prefecto de Región. También se atribuye a la Región la competencia para definir el régimen de ayudas a las empresas tanto a nivel financiero como a nivel del acompañamiento necesario. Además las Regiones actúan como Jefes de fila en el ámbito del turismo. El proyecto de Ley permite la organización de referéndum si las Regiones contiguas pretenden fusionar.

Aún no entrada en vigor, el proyecto de ley relativo a la nueva organización territorial de la República, de 10 de diciembre de 2014, viene suprimir de nuevo la cláusula general de competencias de las regiones.

⁶⁷⁸ La Gazette des Communes du 8 avril 2014, « Manuel Valls veut rayer les départements de la carte », <http://www.lagazettedescommunes.com/229460/manuel-valls-veut-ayer-le-departement-de-la.-carte/>

⁶⁷⁹ « Projet de Loi clarifiant l'organisation territoriale de la République ». http://fichiers.acteurspublics.com/redac/pdf/PJL_COTR.pdf

2.- El “milhojas administrativo” francés como modo de organización territorial

El espíritu en el que se inscribe la organización territorial en Francia puede resumirse a una cita de C. De Gaulle, “El esfuerzo multisecular que fue durante mucho tiempo necesario a nuestro país para realizar y mantener su unidad a pesar de las divergencias de provincias que le estuvieron sucesivamente anexionadas, no se impone a partir de ahora. Al contrario, son las actividades regionales que aparecen como las fuerzas de su potencia económica de mañana”⁶⁸⁰.

La pregunta de la administración territorial, de los municipios a las provincias parece indisociable de la reforma del Estado⁶⁸¹, de la mejora de la eficacia y de la utilidad de la acción pública, de la legitimidad más importante de las intervenciones de sus agentes desconcentrados y de los responsables descentralizados, este trabajo de investigación se enmarca en un actualidad política densa, en un momento en el que las dos asambleas (Asamblea Nacional y Senado) acaban de votar el primer de los tres proyectos de ley sobre la reforma territorial⁶⁸².

La organización territorial francesa calificada de “milhojas administrativo”, se articula de la siguiente manera: 27 Regiones (22 en metrópoli): estructura más reciente de la administración local francesa, la región que es una agrupación de departamentos. Mediante Decreto-Ley de 30 de junio de 1955, se instituyeron programas de acción para 21 regiones económicas⁶⁸³. El Decreto n°60-516 de 2 de junio de 1960⁶⁸⁴ sobre armonización de las circunscripciones administrativas establece los perímetros de las 21 regiones. Los decretos de 14 de marzo de 1964⁶⁸⁵ crean 21 prefectos de Regiones. En 1972, las regiones no son aún colectividades

⁶⁸⁰ FRINAULT T., *Le pouvoir territorialisé en France*, Presse Universitaire de Rennes, 2012, pág.9 : « L’effort multiséculaire qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s’impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain » (Charles de Gaulle, 24 mars 1968).

⁶⁸¹ ALLORANT P. (Coord.), *L’administration territoriale de la France*, Parlement [s], Revue d’histoire politique, L’Harmattan, Paris, 2014, pág.9

⁶⁸² BONNEFOUS B. y ROGER P., « Une nouvelle loi de décentralisation sera proposée en avril. La réforme territoriale élaborée par Mme Lebranchu a été enterrée », *Le Monde*, 24 janvier 2014.

⁶⁸³ Décret N°55-873 du 30 juin 1955 du Ministère des finances et des affaires économiques relatif à l’établissement de programmes d’action régionale. JORF du 2 juillet 1955 pág 6638.

⁶⁸⁴ Décret n°60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives. JORF du 3 juin 1960. (Artículo 1 : “los límites territoriales al interior de las cuales se ejercen las competencias y las misiones de los servicios cuyo partido comprende varios departamentos están armonizadas con las circunscripciones de acción regional definidas de conformidad con el anexo I del presente decreto.”).

⁶⁸⁵ Décret n°64-251 du 14 mars 1964 relatif à l’organisation des services de l’Etat dans les circonscriptions d’action régionale. JORF du 20 mars 1964 - (“Artículo 1. El prefecto coordinador instituido en la capital de cada circunscripción de acción regional definida por el decreto de 2 de junio de 1960 ostenta el título de prefecto de la región (nombre de la circunscripción regional). (...) Artículo 2. El prefecto de región tiene por misión de implementar la política del Gobierno con respecto al desarrollo económico y la ordenación del territorio de su circunscripción. En este ámbito, anima y controla la actividad de los prefectos de departamentos de la región así como la de los jefes de servicios, presidentes o directores de establecimientos públicos y sociedades de economía mixta cuya acción se extiende sobre varios departamentos de la circunscripción y que no tienen carácter nacional. (...).”).

territoriales sino establecimientos públicos y se crean los Consejos Económicos y Sociales⁶⁸⁶. La Ley de 2 de marzo de 1982⁶⁸⁷. La Región se convierte en colectividad territorial tras la promulgación de las leyes de descentralización, el 16 de marzo de 1986, fecha de la primera elección de consejeros regionales elegidos al sufragio universal. Su existencia se consagra mediante la revisión constitucional de 28 de marzo de 2003⁶⁸⁸. La Región es a la vez una circunscripción administrativa del Estado es decir un nivel desconcentrado de la administración del Estado bajo la dirección del Prefecto de Región encargado de implementar las políticas nacionales de desarrollo económico y social y de ordenación del territorio⁶⁸⁹, y una colectividad territorial que se apoya sobre un Consejo Regional y el Consejo Económico y Social Regional. Las competencias propias de la región son esencialmente la ordenación del territorio, el desarrollo económico, la formación profesional, la construcción y/o la conservación de los liceos, los transportes ferroviarios de viajeros; 101 departamentos (96 en metrópoli): creados durante la Revolución mediante la ley de 22 de diciembre de 1789⁶⁹⁰, el Departamento se convierte en colectividad local autónoma con la ley de 10 de agosto de 1871⁶⁹¹. Los Departamentos conocieron una reforma importante en 1982⁶⁹² con la transferencia del ejecutivo del Prefecto al Presidente del Consejo General. Como la región, el departamento es una circunscripción administrativa del Estado que sirve de marco a la desconcentración bajo la dirección única de un Prefecto encargado en particular de implementar las políticas nacionales de desarrollo económico y social y de ordenación del

Décret n°64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative JORF du 20 mars 1964 - ("Artículo 1. El prefecto depositario en el departamento de la autoridad del Estado, vela a la ejecución de las leyes, reglamentos y decisiones gubernamentales. Es el delegado del Gobierno y el representante directo de cada uno de los ministros. Artículo 2. Bajo la autoridad de los ministros competentes, el prefecto anima y coordina los servicios departamentales de las administraciones civiles del Estado y asegura la dirección general de la actividad de los funcionarios de sus servicios.").

Décret n°64-260 du 14 mars 1964 portant statut des sous-préfets. JORF du 20 mars 1964 - (Artículo 1: « Los sub-prefectos asisten a los prefectos en el cumplimiento de su misión. Velan, bajo su autoridad, a la aplicación de los textos legislativos y reglamentarios así como a la implementación de las directivas del gobierno. Por ello, están encargados de la administración de un distrito o de funciones de secretario general de prefectura, de gabinete de prefecto, de jefe de gabinete de prefecto o toda otra misión entrando en el marco definido en el apartado anterior. ")).

⁶⁸⁶ Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions. JORF 9 juillet 1972 pág.7176 – (Artículo 1: "Se crea, en cada circunscripción de acción regional, que toma el nombre de la región, un establecimiento público que recibe la misma denominación.".

Artículo 3: "el consejo regional mediante sus deliberaciones, el comité económico y social mediante sus dictámenes y el prefecto de región mediante la instrucción de los asuntos y ejecución de las deliberaciones concurren a la administración de la Región".

⁶⁸⁷ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. JORF du 3 mars 1982 - Artículo 1. Las comunas, los departamentos y las regiones se administran libremente por consejos electos. Artículo 3. "Unas leyes determinarán la repartición de competencias entre las comunas, los departamentos y las regiones y el Estado así como la repartición de los recursos públicos resultando de las nuevas reglas de la fiscalidad local y de las transferencias de créditos del Estado a las colectividades territoriales, la organización de las regionales, las garantías estatutarias acordadas a los personales de las colectividades territoriales, el modo de elección y el estatuto de los electos, así como las modalidades de cooperación entre comunas, departamentos y regiones, y el desarrollo de la participación de los ciudadanos a la vida local. (...)".

El título III (art.59 a 78) de la ley trata de los derechos y libertades de las regiones.

⁶⁸⁸ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. JORF du 29 mars 2003.

⁶⁸⁹ La ordenación del territorio aparece en 1950. Eugène Claudius-Petit crea la Dirección de Ordenación del territorio en el Ministerio de la reconstrucción. Ver Benoît Pouvreau « La politique d'aménagement du territoire d'Eugène Claudius-Petit », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* 3/2003 (n° 79), p. 43-52. URL : www.cairn.info/revue-vingtieme-siecle-revue-d-histoire-2003-3-page-43.htm).

⁶⁹⁰ <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/images-decentralisation/decentralisation/loi-du-22-decembre-1789-.pdf>

⁶⁹¹ Loi n°1871-08-10. du 10 août 1871 relative aux conseils généraux

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006070209&dateTexte=19960223>

⁶⁹² Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. JORF du 3 mars 1982 pág. 730. El título II (art.23 a 58) trata de los derechos y libertades de los Departamentos.

territorio. El Departamento es también una colectividad territorial que se administra por un Consejo general elegido por 6 años al sufragio universal. Dispone de amplias competencias como la acción social, y en particular de la atribución de la prestación asistencia, el ingreso de Solidaridad (RSA), la construcción y la conservación de los colegios, la organización de los transportes escolares... El Departamento pertenece a una única región; 342 distritos (330 en metrópoli): es una circunscripción administrativa del Estado creada por una ley del 17 de febrero de 1800⁶⁹³. Es la zona geográfica cuya capital es la sub-prefectura. El sub-prefecto está encargado de su administración y asegura el control administrativo de los municipios de su distrito; 4055 cantones (subdivisión de distrito) (3883 en metrópoli): el cantón es una subdivisión territorial del distrito. Es la circunscripción electoral en el marco de la elección de consejero general. Los cantones han sido creados, como los departamentos, mediante la ley de 22 de diciembre de 1789. En la mayoría de los casos, los cantones comprenden varios municipios. Los cantones no respetan siempre los límites municipales: los municipios más poblados pertenecen a varios cantones. Un cantón pertenece a un único distrito. Si el cantón acoge aún algunos servicios del Estado, la Ley de 6 de febrero de 1992 relativa a la administración territorial de la República⁶⁹⁴ y el decreto de 1 de julio de 1992⁶⁹⁵ sobre la carta de la desconcentración no lo incluyen. La presencia de algunos servicios administrativos del Estado (gendarmería, hacienda...) lo convierte en centro de atracción y constituye un polo de animación económica en medio rural. El artículo de la ordenanza n°45-2604 de 2 de noviembre de 1945⁶⁹⁶ fija que la delimitación de los cantones se realizará mediante Consejo del Consejo de Estado tras haber consultado el Consejo General. La Ley n°2013-403⁶⁹⁷ de 17 de mayo de 2013 contempla de redefinir los contornos de los cantones para acentuar la consolidación de los electos en el territorio, asegurar un vínculo de proximidad entre el electo y la población representada pero también incrementar el carácter atractivo de las elecciones departamentales. Se trata de un principio general que ofrece una uniformidad, una continuidad territorial en el seno de los nuevos cantones entre las zonas fuertemente urbanizadas y las no urbanizadas; 36681 municipios (36552 en metrópoli): agrupación de población en el seno de

⁶⁹³ Loi du 28 pluviôse an VIII relative à la division du territoire de la République et à l'administration. http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/revues/root/45/Annexe.pdf_4a0d2b2344d22/Annexe.pdf

⁶⁹⁴ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF n°33 du 8 février 1992 page 2064

⁶⁹⁵ Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration, JORF n°0154 du 4 juillet 1992 page 8898

⁶⁹⁶ Ordonnance n° 45-2604 du 2 novembre 1945 relative à la procédure de modification des circonscriptions administratives territoriales, JORF du 3 novembre 1945 pág.7174.

⁶⁹⁷ La loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, JORF du 18 mai 2013 – (Article 4 Après le même article L. 191, il est inséré un article L. 191-1 ainsi rédigé : « Art. L. 191-1. – Le nombre de cantons dans lesquels sont élus les conseillers départementaux est égal, pour chaque département, à la moitié du nombre de cantons existant au 1er janvier 2013, arrondi à l'unité impaire supérieure si ce nombre n'est pas entier impair. « Le nombre de cantons dans chaque département comptant plus de 500 000 habitants ne peut être inférieur à dix-sept. Il ne peut être inférieur à treize dans chaque département comptant entre 150 000 et 500 000 habitants. »).

una pequeña unidad local es la división más antigua puesto que sucedió a las villas y parroquias de la Edad Media. La comuna es la más pequeña subdivisión territorial administrativa francesa pero también una colectividad territorial competente para gestionar los asuntos locales. Las comunas disponen de una competencia esencial la ordenación del territorio comunal y el urbanismo. Financia la construcción y la conservación de las escuelas elementales y jardines infantiles, la acción cultural. Participa a la acción social gracias a los centros comunales de acción social.

Esta organización territorial incide inexorablemente en el ámbito de las políticas de empleo. Tanto en la evolución de las políticas de empleo en Francia como a través de la galaxia de protagonistas que intervienen en dicho ámbito, resulta que todas las escalas territoriales intervienen en el empleo pero que es el Estado, a través del Prefecto de Región, que coordina el conjunto. Si es cierto que es el Estado que diseña y conduce las políticas de empleo, la Región participa al Servicio Público de Empleo a través de su participación en las Casas de Empleo⁶⁹⁸ y puede contribuir a la financiación de estructuras de acompañamiento y de inserción profesional de los jóvenes, como las Misiones Locales de Inserción⁶⁹⁹ y las Permanencias de Atención, Información y Orientación (PAIO). También, participa al Consejo Regional de Empleo⁷⁰⁰ que examina la organización territorial del servicio público del empleo en las regiones y procede al análisis del convenio firmado entre el Prefecto de Región y el Director Regional de Pôle Emploi. En el ámbito de la Formación Profesional, la Región organiza las acciones formativas de los jóvenes y está encargada de la definición e implementación de la política de aprendizaje y de formación profesional de los jóvenes y adultos que buscan un empleo o una nueva orientación profesional a través de los planes regionales de desarrollo de formaciones profesionales. Con respecto al departamento, como la región puede participar a las casas de empleo, a las Misiones Locales de Inserción y las Permanencias de Atención, información y orientación. Integra como miembro el Consejo Regional de Empleo. Además de gestionar el fondo departamental de ayuda a los jóvenes en dificultad⁷⁰¹. Por otra parte, el departamento está encargado de la inserción social y profesional de titulares del Ingreso de Solidaridad Activa a través del contrato único de

⁶⁹⁸ Loi n°2005-32 du 18 janvier de programmation pour la cohésion sociale, JORF du 19 janvier 2005 et rectificatif paru au JORF du 27 janvier 2005.

⁶⁹⁹ Las Misiones Locales se dedican en gran parte al acompañamiento personalizado para el acceso al empleo de los jóvenes pero son también intermediarios en el mercado del trabajo puesto que pueden ejercer actividades correspondientes al Pôle Emploi si firman un convenio con el Estado, la Región y dicha institución.

⁷⁰⁰ Article R.5112-3 du Code du Travail.

⁷⁰¹ Créé par la Loi n°88-1088 du 1 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion. JORF du 3 décembre 1988. Décret n°93-671 du 27 mars 1993 relatif aux fonds d'aide aux jeunes en difficulté. JORF du 28 mars 1993 (abrogé).

inserción⁷⁰². En cuanto a la comuna o municipio, también interviene en el ámbito del Empleo. Como el departamento y la región, participa al servicio público del empleo mediante la posibilidad de delegación de Pôle Emploi de la recepción de ofertas de empleo y de operaciones de colocación, a través de su eventual participación a las casa de empleo, a las Misiones Locales de Inserción y las Permanencias de Atención, información y orientación, y de su incorporación al Consejo Regional de Empleo. La comuna puede implementar los PLIE⁷⁰³ (Planes Locales plurianuales para la Inserción y el Empleo) y concluir con el Estado convenios relativos a la inserción mediante la actividad económica⁷⁰⁴.

En síntesis, el ámbito del empleo se caracteriza por desarrollarse en un milhojas competenciales fruto de una organización territorial multinivel, que falta de coherencia tanto para los beneficiarios como para los eventuales socios de una cooperación. Por otra parte, resulta que el Estado es omnipresente y casi omnipotente puesto que la Región como las otras colectividades territoriales disponen de prerrogativas en materia de empleo “residuales o subordinadas”,⁷⁰⁵.

B.- La configuración “desconcentralizada” de la Región

Como se desprende de los desarrollos anteriores, la Región ostenta una doble cara: es a la vez una región administrativa que emana de la voluntad desconcentralizadora del Estado y una región política fruto de las olas sucesivas de descentralización. En La unidad territorial regional coexisten dos (1), en una articulación institucional a medio camino entre la descentralización y la desconcentración (2).

⁷⁰² la Ley de 1 de diciembre de 2008 crea el Contrato Único de Inserción (CUI). En el sector mercantil se trata del CUI – Contrato Iniciativa Empleo y en el sector no mercantil es el CUI-Contrato de Acompañamiento en el Empleo. Previamente a la conclusión de convenios individuales, el Consejo General suscribe un contrato anual con el Estado que fija el número provisional de convenios individuales acordados como contratación, en el marco de un CUI, de personas que perciben el ingreso de solidaridad activa financiado por el departamento; las modalidades de financiación de los convenios individuales y la tasa de ayuda aplicable; las acciones de acompañamiento que pueden favorecer la inserción duradera de los trabajadores contratados mediante CUI.

⁷⁰³ Circulaire DGEFP n° 99-40 du 21 décembre 1999 relative au développement des plans pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE). Bulletin officiel du ministère chargé du travail n° 2000/3 p. 159-184. Instruction DGEFP n°2009-22 du 8 juin 2009 portant sur les modalités de financement de l'activité des PLIE et des méthodes de mutualisation des moyens de gestion des PLIE.

⁷⁰⁴ Article L.5132-4 et s. du Code du Travail. Incumbe al Prefecto, tras consulta y dictamen del Consejo Departamental de Inserción mediante la actividad económica de determinar las estructuras susceptibles de obtener un convenio.

⁷⁰⁵ FAVOREU L., *La notion constitutionnelle de collectivité territoriale*, In Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, Paris, Economica, 2003, p. 159.

1.- La configuración ambivalente de la entidad regional

En primer lugar, la Región se caracteriza por un territorio legalmente delimitado. De conformidad con el artículo L. 4111-1 del Código General de las Entidades Territoriales (Code Général des Collectivités Territoriales), las Regiones con entidades territoriales creadas los límites territoriales anteriormente reconocidas a los establecimientos públicos regionales. Efectivamente, las Regiones han sido creadas inicialmente en el marco de las veinte y una circunscripciones de acción regional, estructuras desconcentradas⁷⁰⁶.

Desde la creación de las regiones administrativas, en 1964⁷⁰⁷, el Prefecto de Región tiene por misión general de implementar la política gubernamental en materia de desarrollo económico y de ordenación del territorio. El Prefecto de Región no dispone en realidad de verdaderas prerrogativas sino que anima y coordina. Además, la carta de 1 de julio de 1992 vuelve a definir las misiones de cada nivel administrativo y establece que en el marco regional, las atribuciones son inherentes a la implementación de las políticas nacionales y comunitarias en materia económica y social y de ordenación del territorio, de la animación de la coordinación de las políticas del Estado en materia de cultura, de medio ambiente, de la ciudad y del espacio rural. Con la Ley n°2004-809 de 13 de agosto de 2004, el Prefecto de Región está encargado de implementar las políticas públicas pero también de la ejecución de las políticas del Estado en materia de empleo entre otras. La Región, para el Estado, se convierte en el nivel ordinario de preparación e implementación de políticas económicas, sociales nacionales y europeas. Desde la reorganización de la administración territorial del Estado, el Prefecto de Región es la autoridad jerárquica de los prefectos de departamentos que componen la región. Con el decreto n°2010-146 de 16 de febrero de 2010, el Prefecto de Región es el responsable de la ejecución de las políticas de Estado. La extensión de las competencias el prefecto organizada con la Ley de 13 de agosto de 2004, completada por el decreto de 16 de febrero de 2010, pretende acordarlas con las de la colectividad territorial regional para facilitar la coordinación de las intervenciones públicas a nivel regional, traducida en los contratos de proyectos. Así, en materia de desarrollo económico, el prefecto de región debe tomar en cuenta que la región dispone de atribuciones importantes que ser objeto de extensión en un marco experimental.

⁷⁰⁶ Décret n°59-171 du 7 janvier 1959 portant harmonisation des circonscriptions administratives de la France métropolitaine en vue de la mise en œuvre des programmes d'action régionale. JORF du 11 janvier 1959 ; Décret n°60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives. JORF du 3 juin 1960.

⁷⁰⁷ Décret n°64-251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans la circonscription régionale. JORF du 20 mars 1964.

El dispositivo legislativo y reglamentario general relativo a las misiones atribuidas a nivel regional ha sido completado por decretos que fijan precisamente las atribuciones de los distintos servicios desconcentrados. En efecto, se distinguen los que participan a la implementación de la solidaridad y de la promoción de la igualdad social, los que se encargan de la educación y de la formación y los que velan a la seguridad interior o exterior.

En segundo lugar es una entidad territorial constitucionalmente reconocida. Según lo dispuesto en el artículo 59, apartado 1º de la Ley nº82-213 de 2 de marzo de 1982⁷⁰⁸, las Regiones son entidades territoriales⁷⁰⁹. La creación y la organización de las Regiones no deben perjudicar la unidad y la integridad de la República⁷¹⁰. Aquellos textos toman la precaución de señalar que la regionalización no implica en ningún caso alguna forma de federalismo. No obstante, en el marco de la revisión constitucional de 28 de marzo de 2003, la modificación del artículo 1 de la Constitución al que se añadió el carácter descentralizado de la organización de la República Francesa una e indivisible cuestionó el jacobinismo que caracteriza la organización administrativa gala. Por otra parte, el nuevo apartado del artículo 72 de la Constitución permite a las entidades territoriales en determinados casos “derogar, excepcionalmente y por un objeto y una duración limitada a las disposiciones legislativas y reglamentarias que regulan sus competencias, en las condiciones establecidas mediante ley orgánica⁷¹¹. Y la Ley nº2003-276 de 28 de marzo de 2003⁷¹² viene dotar las regiones de un estatuto constitucional puesto que aparecen al lado de los departamentos y de las comunas.

En tercer lugar las atribuciones de la Región se focalizan en su desarrollo. Según establece el artículo L.4211 del Code Général des Collectivités Territoriales, la Región tiene por misión, en el respeto de las atribuciones de los departamentos y comunas, y en su caso, en colaboración con dichas entidades y con el Estado, de contribuir al desarrollo económico, social y cultural de la Región mediante, entre otras, la participación voluntaria a la financiación de equipamiento o gastos de funcionamiento que presentan un interés regional directo, o la atribución de ayudas por la cuenta del Estado de ayudas financieras que éste acuerda a inversiones de empresas que concurren en el desarrollo regional y al empleo, la suscripciones de participaciones a un fondo común de naturaleza interregional o abonos para la constitución de fondos de participación tal y como lo establece el artículo 44 del Reglamento

⁷⁰⁸ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. JORF du 3 mars 1982.

⁷⁰⁹ MERCIAL P y SAINT-OUEN F, *Sur la notion juridique de région*, RDP 1987, p. 1297

⁷¹⁰ Art. L.4111-3 du Code Général des Collectivités Territoriales.

⁷¹¹ Loi organique n° 2003-704 du 1 août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales. JORF du 2 août 2003.

⁷¹² Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. JORF du 29 mars 2003.

(CE) n°1083/2006. De conformidad con el artículo L. 4111-1 del Code Général des Collectivités Territoriales, las Regiones con entidades territoriales creadas en los límites territoriales anteriormente reconocidos para los establecimientos públicos regionales. Efectivamente, las Regiones han sido creadas inicialmente en el marco de las veinte y una circunscripciones de acción regional, estructuras desconcentradas⁷¹³.

Por último, en el marco de esta investigación, marcada por los distintos cambios de gobierno y las reformas territoriales sugeridas por cada uno de ellos, resulta que en vista de una racionalización presupuestaria, el territorio de las regiones ha sido objeto de modificaciones importantes. En efecto, el proyecto de ley relativo a la delimitación de las regiones, a las elecciones regionales y departamentales⁷¹⁴ proyecta la disminución del número de entidades regionales de 22 a 13. En el caso de la Región Aquitania, se uniría a la Región Limousin y la Región Poitou-Charente, lo que indudablemente traerá importantes consecuencias para el futuro de la Euroregión Aquitania-Euskadi.

2.- La configuración institucional de la Región

La dos facetas de la Región, administrativa y política, implican la coexistencia de dos tipos de instituciones.

Con respecto a la organización institucional inherente a la Región administrativa, resulta que debido a la diversidad de las administraciones del Estado, es necesario operar una armonización de sus intervenciones. El Prefecto de Región que representa al Primer Ministro y el conjunto de los otros Ministros, ocupa un papel clave en la administración territorial⁷¹⁵. Con respecto a la coordinación de los servicios desconcentrados, es el Comité de la administración regional que respalda al Prefecto de Región. Compuesto de los Prefectos de Departamentos, de los Rectores de academias, del Secretario General adscrito al Prefecto de Departamento donde se encuentra el “chef-lieu” de la Región, el Secretario General para los Asuntos Regionales, los directores regionales de los servicios desconcentrados del Estado y el director de la Agencia Regional de la Salud, el comité permite la adopción de una resolución colegial sobre las orientaciones del proyecto de acción estratégica de la región. El

⁷¹³ Décret n°59-171 du 7 janvier 1959 portant harmonisation des circonscriptions administratives de la France métropolitaine en vue de la mise en œuvre des programmes d'action régionale. JORF du 11 janvier 1959 ; Décret n°60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives. JORF du 3 juin 1960.

⁷¹⁴ ASSEMBLEE NATIONALE, texte n°455, Projet de Loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, adopté le 17 décembre 2014. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/ta/ta0455.pdf>

⁷¹⁵ Art. 72 al.6 de la Constitution (modifié en 2003), art.21-1 de la Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 (modifié en 2004) et art.1 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004. JORF du 30 avril 2004.

Secretariado General para los Asuntos Regionales⁷¹⁶ asegura el secretariado del Comité y su misión principal consiste en preservar la coherencia de las acciones del Estado en la Región.

La arquitectura institucional de la Región política está regulada en el Código General de las Entidades Territoriales. En virtud del artículo L.4131-2 del Code Général des Collectivités Territoriales, el Consejo Regional a través de sus resoluciones y las de su Comisión Permanente⁷¹⁷, el Presidente del Consejo Regional mediante la instrucción y la ejecución de las resoluciones, el Comité Económico, Social y Medioambiental con sus dictámenes participan a la administración de la Región.

- El Consejo Regional

A tenor de lo dispuesto en el artículo L.4131-1 del Code Général des Collectivités Territoriales, un Consejo Regional, elegido al sufragio universal directo, se encarga de la administración de la Región. Con la reforma emprendida mediante la Ley n° 2010-1563 de 16 diciembre de 2010⁷¹⁸, un segundo apartado se introdujo a dicho precepto precisando que el Consejo Regional se conforma de consejeros territoriales que ocupan un escaño en los Consejos generales de los Departamentos constitutivos de la Región.

En segundo lugar, con respecto a la composición del Consejo Regional y la duración de los mandatos, son los artículos L.336 y 337 del Código Electoral que lo regulan⁷¹⁹. La composición de los Consejos Regionales es aproximadamente proporcional a la población de cada Región y de cada Departamento. Figura en anexo del artículo 337 del Código Electoral, redactado en base al artículo 2 de la Ley de 19 de enero de 1999⁷²⁰ y los escaños se atribuyen en función de las secciones departamentales. Los Consejeros que se elegían por un período de seis años.

En el caso del Consejo Regional de Aquitania, el reparto de los 85 consejeros se realiza de la siguiente manera: 14 consejeros para el departamento de Dordoña, 38 para el Departamento de Gironda, 12 para el Departamento de Landes, 12 para el Departamento del Lot-et-Garonne, y 19 para el Departamento de Pirineos-Atlánticos. A nivel de funcionamiento, las reglas aplicables a los Consejos Generales de Departamento comprendidas en las Leyes de 10 de

⁷¹⁶ Décret n°2001-38 du 12 janvier 2001. JORF du 14 janvier 2001.

⁷¹⁷ Añadido por la Ley n° 2010-1563 de 16 de diciembre de 2010.

⁷¹⁸ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. JORF du 17 décembre 2010.

⁷¹⁹ Article L. 4132-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, modifié par l'Ordonnance n° 2009-1530 du 10 décembre 2009. JORF 11 décembre 2009.

⁷²⁰ Loi n° 99-36 du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux. JORF du 20 janvier 1999.

agosto de 1871⁷²¹ y de 2 de marzo de 1982, inspiran las normas aplicables a los Consejo Regionales, según lo establece el artículo 6 de la Ley del 6 de enero de 1986⁷²².

El Presidente del Consejo Regional: el artículo L.4231-1 del Code Général des Collectivités Territoriales dispone que el Presidente del Consejo Regional es el órgano ejecutivo de la Región. El Consejo Regional lo elige en base a las condiciones establecidas en el artículo L-4133-1 del Code Général des Collectivités Territoriales por un periodo de seis años⁷²³, durante la primera reunión siguiente la renovación de los miembros del Consejo. Las funciones desempeñadas por el Presidente del Consejo Regional son similares a las ejercidas por el Presidente del Consejo General. Actúa en calidad de órgano ejecutivo de la Región, elabora y ejecuta las resoluciones del Consejo Regional⁷²⁴. A su petición, el Presidente del Consejo Regional recibe por parte del representante del Estado en la Región las informaciones necesarias al ejercicio de sus funciones. Petición que puede ser realizada también por el Representante del Estado⁷²⁵. Además, como lo establece el artículo 74 de la Ley de 2 de marzo de 1982, modificado por el artículo 14 de la Ley n°83-8 de 7 de enero de 1983⁷²⁶, el Presidente del Consejo Regional puede disponer de los servicios exteriores del Estado, en caso de necesitarlos⁷²⁷. La coordinación entre la acción de los servicios regionales y los servicios del Estado está asegurada conjuntamente por el Presidente del Consejo Regional y del representante del Estado en la Región. Existe una conferencia de armonización de las inversiones que se reúne al menos dos veces por año para intercambiar informaciones sobre los programas de inversión del Estado, de la Región y de los Departamentos⁷²⁸.

La Comisión Permanente: el Consejo Regional elige por un período de seis años una Comisión permanente cuya composición está regulada en el artículo 6-1 A de la Ley de 5 de julio de 1972⁷²⁹ modificado por el artículo 77 II de la Ley de 6 de febrero de 1992⁷³⁰ y la Ley n°96-142 de 21 de febrero⁷³¹ y que establece que la Comisión Permanente está conformada

⁷²¹ Loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux. Bulletin Lois 29 août 1871.

⁷²² Loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé. JORF du 8 janvier 1986.

⁷²³ Loi n°98-135 du 7 mars 1998.

⁷²⁴ Article L.4231-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

⁷²⁵ Article L.4232-26 du Code Général des Collectivités Territoriales.

⁷²⁶ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (Loi Defferre). JORF du 9 janvier 1983.

⁷²⁷ Décret n° 82-331, 13 avr. 1982 – Décret n° 88-301, 28 mars 1988. JORF du 1^{er} avril 1988.

⁷²⁸ Article L.4152-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

⁷²⁹ Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions. JORF du 9 juillet 1972.

⁷³⁰ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. JORF du 8 février 1992.

⁷³¹ Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du Code Général des Collectivités Territoriales. JORF du 24 février 1996.

por el Presidente, cuatro a quince vicepresidentes, so reserva que el número de aquellos no sea superior al 30% del efectivo del Consejo y eventualmente de uno o varios miembros.⁷³²

La Comisión permanente que es el órgano interno del Consejo Regional, creada por la Ley de orientación n°92-125 de 6 de febrero de 1992 relativa a la administración territorial de la República⁷³³. La Ley n°2010-1563 de 16 de diciembre de 2010 reconoce su papel en la administración de la Región, de acuerdo con el artículo L.4131-2 del Code Général des Collectivités Territoriales que dispone que “El Consejo Regional mediante sus resoluciones y las de su Comisión Permanente, el Presidente del Consejo Regional a través de la instrucción de asuntos y ejecución de las resoluciones, el Consejo Económico, Social y Medioambiental con sus dictámenes participan a la administración de la Región.

Los Dictámenes del Consejo Regional: el Consejo Regional puede debatir con la finalidad de dictaminar sobre problemas de desarrollo y ordenación de la Región en ámbitos en los que se prevé una consulta obligatoria de dicha autoridad. En virtud de la Ley n°82-653 de 29 de julio de 1982 sobre reforma de la planificación⁷³⁴, el Consejo Regional participa a la elaboración y la ejecución del Plan Nacional y diseña y aprueba el plan de la Región. Participa en el marco de sus competencias a la ordenación del territorio. Propone a las entidades territoriales de la Región todo tipo de medida que tienden a favorecer la coordinación de las inversiones públicas locales en la Región tal y como le dispone el artículo L.4221-3 del Code Général des Collectivités Territoriales. Para ilustrar este propósito, el Consejo de Estado consideró que no constituye un problema de desarrollo y de ordenación de la Región, la construcción a través de una Región de una Línea de TGV⁷³⁵ o de una autopista⁷³⁶.

En virtud del artículo L.4221-1 del Code Général des Collectivités Territoriales, el Consejo Regional soluciona mediante resoluciones los asuntos de la Región en los ámbitos que le reconoce la Ley. Si es cierto que la Ley n°2010-1563 de 16 de diciembre había suprimido la cláusula general de competencia, la Ley n°2014-58 de 27 de enero la reestablece⁷³⁷. Resuelve sobre todos los objetos que legalmente o reglamentariamente establecidos y sobre los que

⁷³² Article L.4133-4 du Code Général des Collectivités Territoriales.

⁷³³ Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

⁷³⁴ Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. JORF du 30 juillet 1982.

⁷³⁵ CE Ass., 21 janvier 1977, Péron-Magnan, Rec.CE 1977, pág.30.

⁷³⁶ CE, 6 juillet 1992, Association de protection et mise en valeur de sites des bords de la Loire, Rec. CE 1992, pág.1279) ; CE, 14 décembre 1992, Cne Frichemesnil, Rec. CE 1992.

⁷³⁷ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. JORF du 28 janvier 2014.

ostentan un interés regional. Con respecto a sus competencias, el Consejo Regional promueve el desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico de la Región así como la ordenación de su territorio, y para preservar su identidad y la promoción de los idiomas regionales, en el respeto de la integridad, autonomía y atribuciones de los departamentos y comunas. Puede iniciar acciones complementarias a las emprendidas por el Estado, por las otras entidades territoriales y los establecimientos públicos en la Región, en los ámbitos y condiciones establecidos por las leyes que determinan la distribución de competencias entre el Estado, las comunas, los departamentos y las Regiones. La fase de descentralización iniciada en 1982-1983 desemboca sobre la definición de materias transferidas por bloques. Se clasifican en ámbitos: desarrollo y ordenación de la Región, educación y formación profesional, acción social y sanitaria, infraestructuras y transporte, y por último medioambiente. En base al artículo L.4311-1 del Code Général des Collectivités Territoriales, el presupuesto de la Región es el acto por el que se establecen y autorizan los ingresos y gastos anuales de la Región. El presupuesto debe figurar equilibrado.

- El Consejo Económico, Social y Medioambiental Regional (CESER)

Es el artículo 13 de la Ley de 5 de julio de 1972 que instauro un Comité Económico y Social al lado del Consejo Regional con la finalidad de participar mediante dictámenes a la administración de la Región. El artículo 24 de la Ley de orientación n°92-125 de 6 de febrero de 1992 lo convertirá en Consejo en vez de Comité modificando el estatuto de sus miembros y ampliando sus competencias. Con la Ley n°2010-788 de 12 de julio sobre el compromiso nacional para el medioambiente⁷³⁸, titulada “Grenelle III”, el CESR se transforma en Consejo Económico, Social y Medioambiental Regional y se abre a actores obrando para la protección del medioambiente, en virtud del decreto n°2011.112 de 27 de enero de 2011. Por otra parte, el decreto n° 82-866 de 11 de octubre de 1982 modificado por el decreto n° 89-307 de 12 mayo de 1989 fija la composición de esta asamblea consultiva así como las condiciones de designación de sus miembros⁷³⁹. La composición y los criterios de designación de los miembros del CESER han sido establecidos mediante decretos, el último siendo el Decreto n°2001-731 de 31 de julio de 2001⁷⁴⁰, que incrementó el número de miembros.

⁷³⁸ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. JORF du 13 juillet 2010.

⁷³⁹ BRUN B., « Les conseils économiques et sociaux régionaux : brève histoire d'une consécration juridique », LPA 3 avr. 1992, n° 41.

⁷⁴⁰ Décret n°2001-731 du 31 juillet 2001 modifiant le Code Général des Collectivités Territoriales (partie Réglementaire) et relatif à la composition et au renouvellement des conseils économiques et sociaux régionaux. JORF du 5 août 2001.

En resumidas cuentas, con el fin de mantener el carácter unitario del Estado, la descentralización que se ha implementado en Francia es de naturaleza administrativa y para garantizar el principio de igualdad territorial, el Estado ha optado por desconcentrar sus servicios en las colectividades territoriales que componen el millojas administrativo. El examen de la evolución del proceso descentralizador en Francia permite afirmar en primer lugar que la organización territorial es muy compleja. Además, si es cierto que la organización territorial puede ser un freno a la agilidad político-administrativa, el posterior análisis de la distribución vertical de competencias o “separación vertical de los poderes” se revela poco claro y el entrecruzamiento competencial puede constituir un verdadero obstáculo.

Sección II.- La dicotomía de la territorialización de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi

El estudio de la territorialización de las políticas de empleo en España y en Francia permite destacar que existen dos procesos distintos de territorialización. En España, el modelo de descentralización política desemboca en un proceso de territorialización de políticas públicas de tipo horizontal (§1) mientras que Francia, caracterizada por la “desconcentralización”, desarrolla una territorialización de tipo vertical (§2).

§1.- La territorialización horizontal incompleta de las políticas de empleo en la Comunidad Autónoma de Euskadi: una autonomía regional relativa

En España, la ejecución de las políticas de empleo a nivel de las Comunidades Autónomas es de tipo horizontal debido a una distribución de competencias constitucionalmente establecida. En efecto, es la Constitución Española que regula el reparto competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Fundamentalmente, en el ámbito del empleo, las competencias se reparten entre el Estado a cargo de la legislación laboral y las Comunidades Autónomas responsables de su ejecución en su ámbito territorial (A). En este marco, la Comunidad autónoma del País Vasco era figura de excepción puesto que el traspaso competencial en materia de políticas activas de empleo sucedió en 2010 (B).

A.- Las modalidades generales de distribución de competencias en materia de empleo

La distribución de competencias que establece la Constitución de 1978, fija tres modalidades de reparto competencial en función de la materia, dando lugar a un tríptico competencial en el que el empleo se configura como competencia compartida (1), que la Comunidad Autónoma de Euskadi ejerce en base a una territorialización determinada (2).

1.- El ordenamiento laboral, una competencia compartida

De las tres modalidades de distribución de competencias (a) que fija la Constitución Española, las Comunidades Autónomas disponen de una competencia de ejecución en el ámbito laboral (b).

a.- El tríptico competencial

En principio, el Estado descentralizado aparece como una técnica de división vertical del poder político y la problemática de la distribución de competencias entre el centro y las periferias presenta especial importancia puesto que “es esencial a toda constitución federal establecer una delimitación de competencias entre la Federación y los Estados miembros”⁷⁴¹.

Es importante recordar el proceso de construcción del Estado de las Autonomía y más particularmente la fase de adopción de los Pactos Autonómicos de 28 de febrero de 1992⁷⁴².

En efecto, el acuerdo alcanzado por las fuerzas políticas del país para la configuración territorial del Estado, en 1978, establecía los principios que regulaban la organización territorial del poder proponiendo un marco fundamentado en la voluntariedad del proceso. Con los Acuerdos Autonómicos de 1992⁷⁴³, “cuyo objetivo primordial era establecer un adecuado consenso que pudiera consolidar el proceso de conformación jurídica del Estado Autonómico”⁷⁴⁴, se pretendía por una parte, como prolongación del consenso constituyente, racionalizar la distribución de competencias desde el respeto a la identidad y peculiaridad de

⁷⁴¹ GARCIA PELAYO M, Derecho constitucional comparado, Alianza, Madrid, 1984, pág.234.

⁷⁴² RUIZ-HUERTA CARBONELL A., “*Los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?*”, Revista de Estudios Políticos nº81, julio, septiembre de 1993, pp.103-128: “La primera impresión que se tiene al leer el texto de los Acuerdos Autonómicos es la complejidad del mismo, al incluirse en ellos diversos temas y acuerdos parciales que afectan a diferentes aspectos del desarrollo del modelo autonómico, además de lo que es estrictamente la relación de competencias a asumir por las Comunidades de vía lenta y, por supuesto, el proceso consensuado para dicha asunción” (pág.106).

⁷⁴³ Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, ed. INAP, Madrid, 1992. Los Acuerdos Autonómicos se articulan en torno a una presentación, un preámbulo, unos acuerdos político-administrativos y documentación anexa.

⁷⁴⁴ RUIZ-HUERTA CARBONELL A., *op.cit.* pág.103.

cada Comunidad Autónoma, conjugado con el principio de no discriminación entre los diversos territorios; y por otra parte, se trataba de perfeccionar el funcionamiento del Estado autonómico, implementando procedimientos, mecanismos e instrumentos⁷⁴⁵ destinados a incrementar la eficiencia de todas las administraciones públicas que ostentan “carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos y la responsabilidad política del Gobierno correspondiente, en cuanto que es responsable de dirigirla”⁷⁴⁶, propiciando “un reforzamiento de la cohesión interna y un desarrollo del principio de cooperación”. Los Acuerdos Autonómicos incluyen una relación de treinta y dos materias o sectores de actividad que son objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas, ordenadas en tres bloques: las competencias exclusivas, las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la correspondiente legislación básica estatal y las competencias de ejecución. Así, con respecto a la competencia en materia de trabajo, es de ejecución de la legislación laboral. “Se comprenderían una serie de materias que corresponden a la denominación más amplia de la legislación laboral, como son, las relaciones de trabajo, seguridad e higiene en el trabajo, fundaciones laborales, sociedades anónimas laborales, expedientes de regulación de empleo, ayudas para el fomento de empleo y servicio público de estiba y desestiba”⁷⁴⁷.

Así, el sistema competencial figurando en los artículos 148 y 149 de la Constitución de 1978 se enmarca dentro del sistema de origen germánico de “doble lista” que consiste en establecer una lista que precia las competencias exclusivas del Estado y otra en la que se detalla las competencias que corresponden a las autoridades descentralizadas. En combinación con el artículo 150, el sistema español integra una tercera lista: las competencias exclusivas del Estado según el artículo 149 de la Constitución, las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 148 de la Constitución y las demás competencias, en base a facultad o materia no mencionada como expresamente exclusiva del Estado podrán ser asumidas por las Comunidades Autónomas según la cláusula residual que figura en el artículo 149.3 de la Constitución. Como es predecible, el sistema competencia ha dado lugar a un intenso debate y el Tribunal Constitucional ha considerado que es el Estatuto

⁷⁴⁵ Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, pág.13: “En cuanto a las técnicas o mecanismos mediante los que se canalizan las relaciones de colaboración o cooperación, se considera a las Conferencias Sectoriales como el medio habitual y normal, en términos de relación institucional, para articular las actuaciones de las diversas administraciones públicas. (...) La técnica de cooperación más adecuada (...) es la planificación y la programación conjunta”.

⁷⁴⁶ Exposición de motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE nº285 de 27 de noviembre de 1992.

⁷⁴⁷ Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, pág.32.

de Autonomía la norma llamada a fijar las competencias⁷⁴⁸. Si no existe una asunción expresamente establecida de competencias por parte de una Comunidad, no podrá implicar que la competencia le corresponda a no ser que se haya procedido al correspondiente traspaso por parte del Estado. En regla general, hay materias que corresponden de manera exclusiva al Estado, otorgándole todas las facultades inherentes como es el caso de las relaciones internacionales. No obstante, al no disponer en los textos de una delimitación clara y precisa, el Tribunal Constitucional ha tenido que obrar en este sentido. Para ilustrar este propósito, y en el marco de la investigación realizada sobre la perspectiva transfronteriza, interesa examinar el reparto competencial que existe en materia de asuntos exteriores entre el Estado Español y las Comunidades Autónomas. Por tanto, atendiendo al artículo 149.1.3 de la Constitución Española, el Estado tiene competencia exclusiva sobre “3ª. Relaciones Internacionales”. En primer lugar, hay que subrayar que se denunció el enfoque erróneo por parte del constituyente español al concebir en dicho precepto las relaciones internacionales como una materia diferenciada de las restantes que se registran en los 32 puntos del artículo 149.1 y en los 22 del artículo 148.1 y no como un ámbito de acción⁷⁴⁹, el ámbito exterior, en el que todas ellas, repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas pueden estar presentes. Así “Las «relaciones internacionales» objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 C.E. son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Y ello excluye, necesariamente, que los entes territoriales dotados de autonomía política, por no ser sujetos internacionales, puedan participar en las «relaciones internacionales» y, consiguientemente, concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Y en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones”⁷⁵⁰ y el Tribunal Constitucional afirmó que “La posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un «ius contrahendi», no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones

⁷⁴⁸ STC 76/1983, de 5 de agosto de 1983.

⁷⁴⁹ REMIRO BROTONS A., “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, in Estudios sobre la Constitución Española de 1978, Madrid, 1978, pág.361.

⁷⁵⁰ STC 165/1994, de 26 de mayo de 1994: FJ 5.

inter- o supranacional”⁷⁵¹. Además, el hecho de que en una materia determinada la Constitución sólo atribuya al Estado la fijación de sus bases no significa que a una Comunidad determinada le corresponda ya sin más, la regulación de todo lo que no sea básico, pues a cada Comunidad sólo le corresponderán aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto⁷⁵². Con respecto al ejercicio de facultades asumidas por las Comunidades Autónomas, pueden accionarlas sin necesidad que el Estado haya dictado una legislación o normativa básica⁷⁵³. En otros casos, es la ley estatal que delimitará la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas y precisará las competencias⁷⁵⁴.

Por consiguiente, la distribución de competencias, constitucionalmente establecida, se articula en torno a tres modos de reparto competencial en función de la materia. Existen materias de competencia estatal exclusiva según el artículo 149 de la Constitución, de competencia compartida y de competencia concurrente. Con respecto a las materias objeto de competencia exclusiva, son materias cuya regulación y ejecución corresponde a los miembros de la federación, es decir “a los órganos federales que tienen un poder directo sobre los individuos para crear con respecto a ellos derechos y obligaciones y hacerlas respetar, sin el concurso de los órganos legislativos y ejecutivos de los Estados miembros (...) En cambio, los Estados miembros no están sometidos a la intromisión del legislador o del Gobierno federal en las materias que caen dentro de su competencia exclusiva; sólo se ocupan de ellas sus órganos propios”⁷⁵⁵. En el marco de las competencias exclusivas del Estado central, la ejecución de las materias puede efectuarse de forma directa con los órganos propios de la autoridad central o a través de las Comunidades Autónomas. Las competencias se califican de compartidas cuando determinadas facultades corresponden a un ente y los restantes a otro. Sin embargo, se debe señalar que es la materia que se comparte. El artículo 149 abarca tanto la atribución de la legislación básica a Estado, y el desarrollo normativo y la ejecución a las Comunidades Autónomas, como la atribución de la legislación al Estado dejando a las Comunidades Autónomas la ejecución. Como ejemplo, se establece en el artículo 149.7, la legislación laboral que corresponde al Estado, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. Por último, las competencias son concurrentes cuando los dos entes disponen de la posibilidad de concurrir con iguales facultades a la regulación de una

⁷⁵¹ *Idem*, FJ 6.

⁷⁵² STC 1/1982 de 28 de enero de 1982: FJ 5

⁷⁵³ STC 40/1981 de 28 de julio de 1981: FJ 4.

⁷⁵⁴ STC 168/1993 de 27 de mayo de 1993.

⁷⁵⁵ DURAND C., “*El Estado federal en el derecho positivo*”, in BERGER G., CHEVALLIER J., y otros, *Federalismo y federalismo europeo*, Tecnos, Madrid, 1965, pp.184-185.

materia, como es el caso de la cultura. “Hay una competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente”⁷⁵⁶. Si bien es cierto que la competencia exclusiva atribuida al Estado en materia de “relaciones internacionales” ha dado lugar a muchos posicionamientos, la materia sociolaboral ha sido “objeto de un tratamiento empero irregular y asistemático”⁷⁵⁷. Ejemplo de competencia compartida, resulta de sumo interés determinar el papel desempeñado por el Estado y por las Comunidades autónomas en materia laboral.

b.- La competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas

La entrada en vigor de la Constitución de 1978 desembocó en una pérdida del monopolio legislativo por parte del Estado y el reconocimiento de facultades legisladoras y reglamentarias de las Comunidades Autónomas. Como ya se expuso, el modelo de descentralización territorial regulado en el Título VIII de la Constitución descansa en tres pilares esenciales: en primer lugar, los principios que rigen en la organización territorial del Estado (art.137, 138, 139 y 145); en segundo lugar, la concreción de unos espacios de legitimidad constitucional diseñados en base a un tríptico competencial conformado por competencias exclusivas, concurrentes y compartidas (art.148 y 149); y por último, mecanismos de traspasos de competencias (art.150).

Dentro del marco de distribución competencial anteriormente descrito, es el artículo 149.1.7 que se refiere al ámbito laboral y que establece que el Estado dispone de una competencia exclusiva sobre la “legislación laboral sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”⁷⁵⁸. A tenor de dicho precepto, se reconoce exclusividad al Estado en el ejercicio de una competencia legislativa y a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de una competencia ejecutiva.

⁷⁵⁶ STC 49/1984 de 5 de abril de 1984: FJ 6.

⁷⁵⁷ ALEMAN PAEZ F., “Estado autonómico y delimitación de competencias en materia laboral y de empleo. Aspectos analíticos y líneas interpretativas en la doctrina del Tribunal Constitucional”, Relaciones Laborales nº15-16/2011, pág.19.

⁷⁵⁸ Sobre dicha competencia: DESDENTADO BONETE A., “Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978 (las relaciones laborales y la Seguridad Social)”, in Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución, Madrid, 1980; DE LA VILLA GIL L.E., “Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social”, Documentación Laboral nº1, 1982; CASAS BAAMONDE M.E., “Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas”, REDT nº1, “Las competencias laborales de las Comunidades Autónomas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomías”, RL nº6, 1985; LOPEZ LOPEZ J., Marco autonómico de relaciones laborales y de protección social, Marcial Pons, Madrid, 1993.

Por otra parte y tomando en cuenta las relaciones entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía, habiendo creado una intensa discusión en la doctrina y en particular sobre la naturaleza jurídica de los Estatutos, que para unos son “normas constitucionales derivadas”⁷⁵⁹ o “segundarias”⁷⁶⁰, para otros son las “Constituciones de las Comunidades”⁷⁶¹ o “⁷⁶²normas bifrontes”, sólo siete Comunidades Autónomas reflejaron en sus respectivos Estatutos dicha facultad⁷⁶³, como es el caso en el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Euskadi que dispone en su artículo 12.2 que “corresponde a la Comunidad la ejecución de la legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir, tutelar, con la alta inspección del Estado”⁷⁶⁴, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel de desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral”. Si el reparto competencial puede a priori parecer claro, resulta que las interpretaciones de dichos preceptos han dejado lugar a una importante jurisprudencia y abundante doctrina.

En efecto, el Estado tiene competencia exclusiva con respecto a la legislación laboral, pero que abarca la noción de legislación laboral. Para el Tribunal Constitucional, el término se debe entender en sentido amplio o material⁷⁶⁵, como aquella que regula directamente la relación laboral, abarcando las leyes como los reglamentos que las desarrollan⁷⁶⁶. La atribución exclusiva estatal responde a la obligación del Estado de garantizar la uniformidad en la ordenación jurídica de dicho ámbito en el conjunto del territorio, plasmando lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Constitución que fija que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio nacional. En contraparte, la jurisprudencia constitucional permite a las Autonomías dictar normativas respecto de la “organización de los servicios en materia de su competencia”⁷⁶⁷. Para delimitar los contornos de la materia laboral, el Tribunal Constitucional precisó que “regula directamente la relación

⁷⁵⁹ RUBIO LLORENTE F., *La forma del poder, estudio sobre la Constitución*, 3ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.

⁷⁶⁰ STC 20/1988 de 18 de febrero de 1988.

⁷⁶¹ CASAS BAAMONDE M^a E. “*Sistemas de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas*”, REDT n°1, 1980, pág.24.

⁷⁶² MUÑOZ MACHADO S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, 2007, pág.282.

⁷⁶³ Además de Euskadi, se puede citar el Estatuto de Catalunya (art.11.2), el Estatuto de Galicia (art.29.1), el Estatuto valenciano (art.33.1), el Estatuto Canario (art.34 B.5) y el Estatuto de Navarra (art.58.1 b).

⁷⁶⁴ Aunque no entre en el campo de esta investigación, la interpretación de la más Alta Inspección del Estado ha sido realizado por J.L. Cascajo Castro en un interesante artículo titulado “*En torno a la configuración jurisprudencial y doctrinal de la llamada Alta Inspección*”, REP n°46-47, (julio-octubre 1985), pp.385-389.

⁷⁶⁵ STC 18/1982, DE 4 DE MAYO, 39/1982, de 30 de junio, 57/1982, de 27 de julio, 7/1985 de 25 de enero, 249/1988 de 20 de diciembre, 190/2002, de 17 de octubre, 20/2003, de 18 de diciembre.

⁷⁶⁶ STC 18/1982, FJ 5: “(...) que cuando la Constitución emplea el término “legislación laboral” y la atribuye a la competencia estatal, incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la Ley”.

⁷⁶⁷ STC 57/1982, de 27 de julio y STC 360/1993, de 3 de diciembre.

laboral, es decir (...) la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios”⁷⁶⁸. Por tanto, la legislación laboral abarca la normativa relacionadas con las relaciones individuales y colectivas de trabajo, sin intervención posible de las Comunidades Autónomas como lo subraya el Tribunal Constitucional: “En materia de legislación laboral, (...), la competencia normativa del Estado es completa, de conformidad con este último precepto constitucional, siendo, pues, susceptible de ejercerse a través de las potestades legislativa y reglamentaria (STC 360/1993, fundamento jurídico 4.), de modo que ningún espacio de regulación externa les resta a las Comunidades Autónomas, las cuales únicamente pueden disponer de una competencia de mera ejecución de la norma estatal. Quiere ello decir que, garantizada en tan alto grado la unidad de acción, la situación en orden a la igualdad de los ciudadanos se perfila de modo muy distinto respecto a las hipótesis en que se halla reservada al Estado simplemente la legislación básica en este ámbito material, y por ello la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, admitida para supuestos tasados por la doctrina de este Tribunal (cfr., entre otras, las SSTC 147/1991, fundamento jurídico 4., y 168/1993, fundamento jurídico 5.), tiene que apreciarse forzosamente de forma mucho más restrictiva.”⁷⁶⁹ La jurisprudencia constitucional viene también incluir la política de empleo dentro del artículo 149.1.7ª al exponer que “de la lectura de los preceptos citados se infiere con toda claridad que han de ubicarse en la materia «legislación laboral» (art. 149.1.7. C.E.), (...) respecto de las actividades de contratación laboral en sus diversas fases o estadios. La delimitación establecida con respecto a la “legislación laboral” incluye pues la colocación, el empleo, las ayudas de fomento del empleo y la formación profesional ocupacional.

La segunda proposición que figura en el artículo 149.1.7ª menciona que si es cierto que la legislación laboral es una competencia exclusiva estatal, lo es, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. Por tanto, la competencia autonómica se circunscribe a la ejecución de la legislación laboral⁷⁷⁰. El Tribunal Constitucional precisó que abarca también “el desarrollo del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales”⁷⁷¹. Por

⁷⁶⁸ STC 360/1993, de 3 de diciembre.

⁷⁶⁹ STC 195/1996, de 28 de noviembre de 1996.

⁷⁷⁰ SEMPERE NAVARRO A.V., “*Ordenamiento laboral español y CCAA*”, in *Tendencias actuales del derecho de trabajo. Perspectiva Iberoamericana*, volumen 27, Colección Maior, Universidad de Murcia, 1990, pp.147 y s.

⁷⁷¹ STC 194/1994 de 28 de junio: FJ 3.

consiguiente, las Comunidades Autónomas desempeñan una función ejecutora⁷⁷² de la legislación laboral, es decir que ejercen “potestades autonómicas ejecutivas que se concretarán en actos de aplicación de una norma estatal”⁷⁷³. Las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas son, por regla general, aplicativas, llevando a la práctica lo establecido por las disposiciones normativas”⁷⁷⁴. “En resumen, como es bien sabido, las competencias referidas a la legislación son normativas y comprenden la totalidad de la potestad para la regulación de la materia a que se contrae; y las competencias ejecutivas son por regla general aplicativas, llevando a la práctica lo establecido por las disposiciones normativas.”⁷⁷⁵

Además, se plantea la pregunta del impacto de dicha distribución con respecto al derecho social europeo e internacional⁷⁷⁶. La posición del Tribunal Constitucional ha sido más que clara⁷⁷⁷ afirmando que “la adhesión de España a la Comunidad Europea no altera, en principio, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, (...)” la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, (...) la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que “no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho

⁷⁷² STC 7/1985 de 25 de enero, FJ 9: “...la competencia cuestionada se ejercite por uno u otro órgano concreto del Estado no afecta a la delimitación de competencias, ya que es de competencia estatal la legislación laboral; Que comprende tanto las leyes como las disposiciones reglamentarias que se dicten en su desarrollo, y la competencia autonómica es una competencia de ejecución de dicha legislación”.

⁷⁷³ STC 102/1985 de 4 de octubre de 1985, FJ 2.

⁷⁷⁴ STC 100/1991, FJ 2: “Este Tribunal ha venido declarando que cuando la Constitución usa el término “legislación” y lo atribuye a la competencia estatal incluye los reglamentos tradicionalmente denominados ejecutivos, esto es, los dictados en desarrollo de la Ley y complementarios de la normativa en ella recogida con la finalidad de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, facilitando la colaboración entre ley y reglamento. Así se recoge en el Estatuto de Autonomía de Cataluña al establecer en su artículo 25.2 que el ejercicio de la ejecución de la legislación del Estado en las materias señaladas en el art. 11 de este Estatuto ‘deberá sujetarse a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado’. Se trata, por tanto, de un concepto material de legislación, y no formal”. “Por su parte, la función ejecutiva atribuida a las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos de Autonomía en aquellas materias sobre las que, como es el caso que ahora nos ocupa, la Constitución reserva al Estado la ‘legislación’, comprende la potestad de administrar, así como, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa (SSTC 18/1982, fundamento jurídico 5º; 35/1982, fundamento jurídico 2º; 39/1982, fundamento jurídico 8º)”.

⁷⁷⁵ STC 196/1997, de 13 de noviembre de 1997: FJ 7.

⁷⁷⁶ STC 67/1996, de 4 de abril de 1996, FJ 3: “las Comunidades Autónomas competentes con las que, por ser calificables internamente de mera ejecución administrativa, también les corresponden (...), siendo de la responsabilidad de una y otras el establecimiento de los mecanismos de articulación que, sobre la base de la inexcusable colaboración e información recíprocas (SSTC 18/1982, 236/1991), hagan posible el cumplimiento de la obligación internacionalmente impuesta al Estado en su conjunto.”

⁷⁷⁷ STC 141/1993 de 22 de abril de 1993 FJ 2: que “la adhesión de España a la Comunidad Europea no altera, en principio, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, (...)” la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias”, pues “la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la Norma fundamental” (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, 236/1991 y 79/1992). Por consiguiente, la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostenta la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que “no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario” (SSTC 236/1991 y 79/1992).

comunitario”. En definitiva, circunscrita la competencia ejecutiva en el ámbito laboral de las Comunidades Autónomas, conviene subrayar que a través de los Decretos de traspasos, son las que fácticamente aseguran la ejecución de gran parte de las materias laborales⁷⁷⁸. No obstante, el Estado queda competente con lo relacionado con inmigración y emigración (Art.149.1.2ª) - El Ministerio de Empleo y Seguridad Social es el departamento encargado de la propuesta y ejecución de la política de Gobierno en materia de empleo y de Seguridad Social, así como del desarrollo de la política de Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración⁷⁷⁹ - y con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (Art.149.13ª).

Por otra parte, debido al estrecho vínculo entre las políticas activas y pasivas de empleo, una breve reseña sobre el reparto competencial en materia de Seguridad Social se impone. En base al artículo 149.1.17ª, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la “legislación básica” y el régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas”.

Por último, la competencia exclusiva estatal se ejerce, en primer lugar, sobre la legislación básica de Seguridad Social, es decir el bloque de normas estatales legales, y en su caso, reglamentarias que regulan aspectos fundamentales de la Seguridad Social. Para el Tribunal Constitucional, la legislación básica ostenta un carácter común y uniforme para todo el Estado⁷⁸⁰. En concreto, el Estado ejerce competencia exclusiva en materia de adopción de medidas de fomento de empleo como la fijación de las bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social⁷⁸¹, la jubilación anticipada, la regulación de las prestaciones por desempleo (asistencia social interna⁷⁸²). Las Comunidades Autónomas no pueden intervenir ni ejercer potestad ejecutiva o de gestión pero tienen competencia ejecutiva sobre los servicios generales de Seguridad Social así como en el ámbito de la asistencia social externa (art.148.1.20ª). En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sin entrar en el fondo del asunto, es de relevancia señalar que a pesar del traspaso de funciones y servicios en materia de ejecución de la legislación laboral formalizado en 2010, la gestión económica del

⁷⁷⁸ BLASCO PELLICER A. y GARCIA RUBIO Mª A., Curso de Derecho Administrativo laboral, Tirant Lo Blanch, 2ª ed., 2004, pág.37.

⁷⁷⁹ Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. BOE nº36 de 11 de febrero de 2012.

⁷⁸⁰ STC 102/1995 de 26 de junio de 1995

⁷⁸¹ STC 27/1983, de 20 de abril de 1983.

⁷⁸² La asistencia social “interna” de la Seguridad Social o “Sistema de prestaciones asistenciales (VIDA SORIA J, “*La asistencia social en el ordenamiento de la Seguridad Social española*”, Revista de Trabajo nº21, Madrid, 1968, pág.70), es “servicio nacional complementario de la Seguridad Social” (MINGARRO SAN MARTIN J., “*Los postulados de la Justicia Social*”, Revista de Estudios Políticos, vol.nºXXXVII, nº51, Madrid, 1951, pág.101).

régimen de la Seguridad Social, pasivas de empleo, son competencias que la Comunidad Autónoma del País Vasco reivindica, en base al concierto económico. Hasta ahora dicho traspaso ha sido denegado por conllevar la ruptura de la caja única de Seguridad Social⁷⁸³.

2.- La territorialización vasca

El proceso de descentralización se acompañó de una cierta territorialización de la intervención social y de la constitución de redes de trabajo que fomentan el trabajo de proximidad y el conocimiento de las dinámicas locales. Con respecto a los servicios de empleo, la descentralización aparece como un requisito para la aplicación del enfoque de la capacidad de Amartya Sen al paradigma de la activación puesto que la participación de los agentes locales permite una definición más participativa de los objetivos de las intervenciones y la posibilidad de actuar sobre las condiciones locales que afectan al mercado de empleo⁷⁸⁴. Por lo que trata de la territorialización de las políticas de empleo, descansa en el despliegue comarcal de las oficinas del Servicio Vasco de Empleo-LANBIDE. Se pretende profundizar dicho proceso al incentivar el establecimiento de alianzas interinstitucionales de base territorial contando con la participación de los agentes de los servicios de empleo, servicios sociales, sindicatos, empresas, servicios educativos y entidades del tercer sector de acción social. La promoción de las relaciones de partenariado⁷⁸⁵ y de colaboración interinstitucional es inherente al reconocimiento del carácter multidimensional de las problemáticas que afectan a las personas en situación de desempleo y de la necesidad de prestar servicios a un nivel global. . Por ello, el conjunto de los participantes al partenariado debe vertebrarse a través de un eje estratégico común, la adopción de fórmulas organizativas y de financiación flexible y el compromiso real de los agentes involucrados⁷⁸⁶.

“No es en vano, las políticas territoriales de empleo dan lugar a la emergencia de un nuevo paradigma: el Derecho Autonómico de Empleo. La faceta “glocal” del trabajo a través de las políticas activas regionales prefigura un campo de experimentación teórico-material cuando el ensayo-error ha sido un método utilizado con cierta frecuencia en este segmento de políticas

⁷⁸³ Dicha reivindicación aparece implícitamente con el recurso el recurso de inconstitucionalidad que presentó el Gobierno vasco contra El llamado "Plan Prepara" del Real Decreto-Ley 1/2013 recoge una serie de medidas para ayudar durante seis meses con 400 euros a los parados de larga duración que hayan agotado su prestación por desempleo, aportaciones que, a juicio del Gobierno vasco, deben gestionarse a través de LANBIDE y no de la Seguridad Social.

⁷⁸⁴ BONVIN J-M, « *Activation policies, new modes of governance and the issue of responsibility*2. Social Policy and Society, vol.7, nº3, 2008, pp.367-377.

⁷⁸⁵ OCDE, *Accroître les chances de chacun Pour une politique sociale active au bénéfice de tous: Pour une politique sociale active au bénéfice de tous*, 2005, pág.215.

⁷⁸⁶ LINDSAY C. y McQUAID R.W, « *Inter-agency co-operation in activation: comparing experiences in three vanguard "active" welfare state* ». Social Policy and Society, vol.7, nº3, 2008, pp.353-365.

públicas”⁷⁸⁷. Con el objetivo de afinar el marco normativo competencial, resulta imprescindible analizar el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma correspondiente, en este caso, la Comunidad Autónoma del País Vasco. Así que el artículo 9 del Estatuto de Autonomía que asigna a los poderes públicos autonómicos «el impulso de una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo y a adoptar las medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y de la estabilidad económica», y el artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco⁷⁸⁸ dispone que “corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel del desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral. También, Además, como se comentó anteriormente, a dicha repartición competencial, el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, vino completarla al posibilitar el traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal. Por tanto asumiendo dichas competencias, la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene la responsabilidad de sufragar la ejecución de la legislación laboral y la formación profesional para el empleo con cargo a sus presupuestos propios. Por tanto resulta interesante ilustrarlo con las medidas y acciones desarrolladas por la Comunidad Autónoma en dicha materia y examinar los recursos económicos asignados. En este contexto, el 28 de enero de 2014, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Euskadi aprobó el programa marco para el empleo y la reactivación económica⁷⁸⁹. “El compromiso con el empleo comienza por la garantía en el mantenimiento de los puestos de trabajo públicos, impulsando el autoempleo, nuestro sistema de formación, renovando LANBIDE, ofreciendo un servicio más eficaz e integrado con el resto de agentes socioeconómicos”, tal es el planteamiento propuesto por el Lehendakari, en su programa de Gobierno 2012-2016 para afrontar tres compromisos de País. Si bien es cierto que la reactivación económica y la generación de empleo constituyen la máxima prioridad de las instituciones vascas, las

⁷⁸⁷ ALEMAN PAEZ F., “Estado autonómico y delimitación de competencias en materia laboral y de empleo. Aspectos analíticos y líneas interpretativas en la doctrina del Tribunal Constitucional”, Relaciones Laborales nº15-16/2011, pág.13.

⁷⁸⁸ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. BOE nº206 de 22 de diciembre de 1979.

⁷⁸⁹ GOBIERNO VASCO. Acuerdo de aprobación del Programa Marco por el Empleo y la Reactivación Económica "Euskadi 2020".

http://www.irekia.euskadi.net/assets/attachments/4124/doc_integro_programa_marco_de_empleo_y_reactivacion_economica.pdf?13915953

prioridades concretas⁷⁹⁰ son: realizar una propuesta específica de empleo dirigida a los parados de larga duración y a los jóvenes sin experiencia laboral, diseñar un programa de estímulo empresarial para asegurar financiación, impulsar la investigación y el desarrollo, elaborar un plan territorializado de inversiones, crear un Fondo Euskadi para nuevas iniciativas empresariales y potenciar los programas Renove. La respuesta a estos desafíos es el Programa Marco por el Empleo y la Reactivación Económica: Euskadi 2020 que persigue 5 objetivos: Empleo, Inversión, Innovación, Internacionalización e Industrialización, y que descansa en 3 principios: una estrategia al servicio de las personas y del empleo, una estrategia alineada con Europa y una estrategia compartida con la Sociedad Vasca. El Programa Marco revela la estrategia de País, que se declina en cinco planes estratégicos: el Plan de Empleo aprobado en enero de 2014 y tres planes estratégicos actualmente en elaboración: el Plan de Industrialización, el Plan de Internacionalización y el Plan de Innovación. El presupuesto anual contempla también un programa de inversiones públicas.

Con respecto al Plan de Empleo que se configura como el plan choque, se focaliza en el objetivo de alcanzar más empleo. La postura muy realista de los poderes públicos se traduce en la siguiente expresión: “No hay que olvidar que el empleo no se crea por decreto (...). El empleo se crea y se destruye en función de las expectativas y decisiones empresariales. Dicho esto, sin embargo, estamos totalmente convencidos de que la situación sería significativamente peor si no pusiéramos en marcha este Plan urgente de medidas de choque a favor del empleo, con medidas que no solucionarán el problema, pero contribuirán a paliarlo en la medida de nuestras posibilidades”⁷⁹¹. El Plan de Empleo 2014-2016⁷⁹² viene complementar los programas existentes: el Plan Estratégico de LANBIDE 2013-2016⁷⁹³ que pretende actualizar la acción de LANBIDE, su organización y su gestión con el objetivo de convertirlo en servicio más eficaz, eficiente e integrado con el resto de los agentes socioeconómicos. Se estudiará en detalle en el segundo capítulo de este trabajo; la Estrategia Vasca de Empleo 2011-2014⁷⁹⁴ que comparte con el Plan de Empleo la visión de cuál haya de ser el impulso de los Poderes Públicos por el empleo. También se inscribe el contexto europeo

⁷⁹⁰ Acuerdo que suscriben los partidos políticos EAJ-PNV y PSE-EE (PSOE) para conseguir una Euskadi más moderna, solidaria, sostenible y competitiva, de 16 de septiembre de 2013.

http://www.parlamento.euskadi.net/pdfs_berriak/6732.pdf

⁷⁹¹ Programa Marco por el Empleo y la Reactivación Económica "Euskadi 2020", pág.40.

⁷⁹² GOBIERNO VASCO. Plan de Empleo 2014-2016.

http://www.irekia.euskadi.net/assets/attachments/4140/plan_de_empleo_2014_2016.pdf?1391774804

⁷⁹³ El Plan Estratégico ha sido aprobado por el Consejo de Administración de LANBIDE el 3 de diciembre de 2013.

http://www.LANBIDE.net/descargas/egailancas/noticias/PE_LANBIDE_2013-2016_cas.pdf

⁷⁹⁴ La Estrategia Vasca de Empleo, 2011-2014.

http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-docuinfo/es/contenidos/informacion/6199/es_2284/adjuntos/Estrategia_vasca_empleo.pdf

que culmina con la Estrategia Europa 2020⁷⁹⁵, la Estrategia Europea del Empleo⁷⁹⁶ y la Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil⁷⁹⁷, seguido por el Estado Español, autor de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014⁷⁹⁸, del Plan Anual de Política de Empleo⁷⁹⁹ que concreta los objetivos de la Estrategia Española de Empleo que en cada ejercicio se deben alcanzar en todo el Estado y en la distintas Comunidades Autónomas, la Estrategia Global para el Empleo de trabajadores y trabajadoras de más edad 2014-2016 (Estrategia 55 o más)⁸⁰⁰ y la Estrategia de emprendimiento y Empleo Joven (2013-2016)⁸⁰¹. El Plan de Empleo 2014-2016 se articula en torno a 6 programas operativos que se concretizan a través de ejes de actuación: 1) Fomento de PYMES y desarrollo local que promueve iniciativas para apoyar la financiación de nuestro tejido empresarial, una financiación imprescindible para que las empresas puedan mantener el empleo existente, y para aprovechar el potencial endógeno de la economía local para el desarrollo de actividades de ámbito comarcal y local intensivas en empleo, como el comercio, el turismo y las actividades primarias. 2) Fomento del emprendimiento que es un Programa que persigue revitalizar la cultura emprendedora en Euskadi y ofrecer los recursos necesarios para facilitar la creación de nuevas empresas, fomentando el autoempleo y el emprendimiento. 3) Fomento del Empleo Juvenil. Garantía Joven que tiene como objetivo luchar específicamente contra las altas tasas de desempleo juvenil, a través de medidas relacionadas con la inserción laboral, la formación para el empleo y el apoyo al emprendimiento juvenil, y del avance en el concepto de garantía joven. 4) Formación para el Empleo que pretende luchar específicamente contra las altas tasas de desempleo juvenil, a través de medidas relacionadas con la inserción laboral, la formación para el empleo y el apoyo al emprendimiento juvenil, y del avance en el concepto de garantía joven. 5) Empleo inclusivo, solidaridad con el empleo que se constituye de Acciones específicas para favorecer la inserción laboral de los colectivos con mayores dificultades de inserción, adaptadas a las necesidades y oportunidades específicas de

⁷⁹⁵ Estrategia Europa 2020.

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf

⁷⁹⁶ COM(1998) 641 final de 13.11.1998, Comunicación de la Comisión sobre “Modernización de los servicios públicos de empleo para apoyar la estrategia europea de empleo”.

⁷⁹⁷ Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. DOUE C120 de 26 de abril de 2013.

⁷⁹⁸ Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. BOE nº279 de 19 de noviembre de 2011.

⁷⁹⁹ Plan Anual de Política de Empleo para 2012 y 2013. Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2012. BOE nº186 de 4 de agosto de 2012; para el año 2013, Resolución de 28 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2013. BOE nº217 de 10 de septiembre de 2013.

⁸⁰⁰ Resolución de 14 de noviembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011, por el que se aprueba la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más). BOE nº283 de 24 de noviembre de 2011.

⁸⁰¹ Estrategia de emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016. http://www.empleo.gob.es/es/estrategia.-empleo-joven/descargas/EEEJ_Documento.pdf

municipios y comarcas, que refuercen la dimensión local de la política de empleo mediante acuerdos que permitan compartir objetivos, definir compromisos y criterios de actuación con los agentes locales. 6) RENOVE Rehabilitación que es un programa para incentivar la creación de empleo en el sector de la rehabilitación, actuando sobre los ámbitos de vivienda (en concreto, en la mejora de las condiciones de accesibilidad y eficiencia energética de las viviendas vascas), la renovación de centros sanitarios y la realización de obras de mantenimiento y rehabilitación de centros sanitarios. La financiación del Plan de Empleo 2014-2016 proviene de tres tipos de fondos: en primer lugar, la financiación de la propia Comunidad Autónoma con cargo a sus presupuestos generales, las otras aportaciones públicas de las instituciones vascas derivadas de acuerdos institucionales y la financiación privada que además de la inversión públicas, considerada como imprescindible en la reactivación del empleo y que emana de los recursos de entidades financieras y otros instrumentos de financiación puestos al servicios de las empresas, el ahorro privado que puede suponer oportunidades de financiación para las empresas vascas (se trata en este caso de recapitalizar las empresas existentes y solucionar el principal problema de los nuevos emprendimientos que es el acceso a la financiación necesaria para iniciar una actividad, y por último, la inversión privada en la rehabilitación de vivienda. Además de estos recursos, se agregan las partidas provenientes de los Fondos Europeos⁸⁰² que se pongan a disposición de las Comunidades Autónomas para incentivar programas de empleo juvenil, el emprendimiento, la formación y la inserción laboral de colectivos más necesitados.

Con respecto a las acciones cofinanciadas por fondos estructurales de la Unión Europea, es de interés evocar el programa operativo de intervención comunitaria del Fondo Social Europeo en el marco del objetivo de competitividad regional y en empleo en la Comunidad Autónoma del País Vasco⁸⁰³, diseñado por el periodo anterior, 2007-2013. Previamente, conviene especificar mediante decisión de 17 de diciembre de 2007, la Comisión Europea adoptó dicho programa⁸⁰⁴. El Programa Operativo se basa en tres ejes prioritarios que se implementaron del

⁸⁰² Reglamento (UE) n°1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n°1081/2006 del Consejo. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013. Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013, pág.320.

⁸⁰³ Programa Operativo de intervención comunitaria del Fondo Social Europeo en el marco del objetivo de competitividad regional y en empleo en la Comunidad Autónoma del País Vasco. <http://www.empleo.gob.es/uafse/es/programando/programasOperativos/pdf/Pais-Vasco.pdf>

⁸⁰⁴ Decisión de la Comisión de 17 de diciembre de 2007 por la que se adopta el programa operativo de intervención comunitaria del Fondo Social Europeo en el marco del objetivo de competitividad regional y en empleo en la Comunidad Autónoma del País Vasco. http://www.empleo.gob.es/uafse/es/programando/programasOperativos/pdf/Paxs_Vasco_Decisixn_6704_x17-XII-2007x.pdf

1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2013: primero, el fomento del espíritu empresarial y la mejora de la adaptabilidad de los trabajadores; segundo, el fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres; tercero, la asistencia técnica. Por otra parte, la propia Comunidad Autónoma del País Vasco procedió a una valoración sobre las duplicidades e ineficiencias en el complejo entramado institucional y considera que la solución es profundizar el "principio de subsidiariedad" ⁸⁰⁵ desde la colaboración entre las diferentes instituciones. Para suplir las duplicidades e ineficiencias en materia de Política de Empleo y Formación, el Gobierno Vasco propone de diseñar un Sistema Vasco de Empleo propio, para lo que se plantea la elaboración de una Ley de Empleo y de un Plan Estratégico de LANBIDE⁸⁰⁶. La clave está en crear de una forma ordenada un Sistema Vasco de Empleo que oriente, articule y coordine todos los esfuerzos y recursos existentes en Euskadi a la promoción del empleo, definiendo el papel de cada agente en ese sistema integrado.

B- La competencia fragmentada de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de empleo

La competencia relativa al empleo ha sido y es aún uno de los temas de divergencias entre el Estado Central español y la Comunidad Autónomas de Euskadi. Si, por un motivo de convergencia política entre el poder central y el periférico, la CAPV aceptó la transferencia de competencias en materia de políticas activas en el año 2011 (1), la discordancia persiste en la actualidad con respecto a las políticas pasivas (2).

⁸⁰⁵ Informe sobre Análisis y Funcionamiento Institucional en la Comunidad Autónoma de Euskadi, 4 de febrero de 2014, pp.53-55: "Este principio presenta tres vertientes: filosófica, política y jurídica. Es en ésta última cuando se hace norma y se le otorgan consecuencias jurídicas. a) De acuerdo a la vertiente filosófica actualmente presente en la doctrina social de la Iglesia católica se define el principio como un principio general de organización social y de delimitación de esferas de actuación entre la familia y los poderes públicos. b) La subsidiariedad como regla política también se conoce como "principio de proximidad" y persigue profundizar en la legitimidad democrática del sistema institucional, considerando como más legítimo a aquel gobernante o aquella política que 'se acerca' más a la realidad cotidiana, a la experiencia concreta y singular de los ciudadanos. En suma, el principio de subsidiariedad en cuanto regla política es considerado como un principio básico para la adecuada ordenación de los poderes públicos⁴⁸ en cuanto legitima hoy en día la articulación del poder público y su distribución territorial. La doctrina⁴⁹, define el principio de subsidiariedad como «un principio fundamentalmente político, de carácter subjetivo, que exige un juicio de valor, sobre la suficiencia o insuficiencia de poder conseguir los objetivos a nivel interno (test de suficiencia) y sobre su valor añadido (test de eficacia y de dimensión), que entra dentro del poder de apreciación de las instituciones y que exige una valoración de si una determinada competencia se debe ejercer a nivel de la Unión o es mejor que se ejerza a un nivel territorial inferior. Igualmente se deberá valorar también que las propuestas europeas no vayan más allá de lo que sea necesario para conseguir alcanzar los objetivos fijados (test de proporcionalidad)». c) Por último, tendríamos el principio de subsidiariedad como principio jurídico. Las características de este principio pueden resumirse de la siguiente manera. No juega como regla de distribución competencial, sino que actúa una vez se haya dilucidado qué Administración tiene competencia en una determinada materia y como criterio de legitimación de la actuación de ésta. Es por lo tanto un criterio de ejercicio de las competencias y no tanto un criterio de atribución competencial. Es por ello, por lo que se aplica únicamente en el ámbito de las competencias declaradas compartidas o concurrentes y no en las exclusivas."

⁸⁰⁶ *Idem*, pág.83.

1.- Las prerrogativas de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de políticas activas de empleo

La ejecución de la Política de Empleo de España no se puede entender si no se hace referencia al “modelo de reparto competencial diseñado por la Constitución y la Ley, pero en segundo lugar (...) no se puede explicar sin señalar sus inexorables lazos de unión con las políticas comunitarias, económica y de empleo (...) y su devenir futuro en el marco de la Unión Europea”⁸⁰⁷. Cabe señalar que la Comunidad Autónoma de Euskadi implementó ya hace más de 25 años un sistema de garantía de ingresos mínimos, que además de ser precursor es comparable en términos de cobertura y cuantía a lo que pueden proponer otros países. Fundamentado en el principio del doble derecho y en la centralidad del empleo como herramienta preferente para la inclusión social, se ha implantado un sistema vasco de garantía de ingresos. De acuerdo con la nueva distribución de competencias en materia de políticas activas de empleo, ha sido considerado pertinente trasladar la responsabilidad de la gestión del conjunto del dispositivo de garantía de ingresos de los departamentos forales y municipales de servicios sociales a LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo.

Si bien es cierto que no existe consenso con respecto a la definición del concepto de activación, se puede considerar que es el conjunto de políticas, medidas e instrumentos orientados a integrar en el mercado de trabajo a las personas desempleadas perceptoras de prestaciones económicas y a mejorar sus niveles de integración social y económica. El objetivo siendo aportar ayuda a los perceptores de rentas mínimas a ser económicamente autosuficientes y dejar por tanto de percibir aquellos ingresos mínimos⁸⁰⁸. Los principios básicos que fundamenta el paradigma de la activación son la individualización, el énfasis en el empleo y el principio de contractualización como “metáfora nuclear en la orientación y la legitimación de estas políticas”⁸⁰⁹. En este ámbito, la descentralización de las intervenciones aparece como una característica básica del nuevo modelo de provisión de servicios inherente al paradigma de la activación⁸¹⁰. El proceso de descentralización se acompañó de una cierta territorialización de la intervención social y de la constitución de redes de trabajo que fomentan el trabajo de proximidad y el conocimiento de las dinámicas locales. Con respecto a

⁸⁰⁷ ZAPIRAIN LANDA J-P, “Capítulo II La ejecución de la política de empleo, su dimensión territorial y la estrategia europea del empleo”, in VALDES DAL-RE F. (Dir.), Comentarios a la Ley de Empleo, La Ley, ed. 2012, pág.30.

⁸⁰⁸ MOREIRA A., « *The activation dilemma. Reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe* ». Policy Press, Bristol, 2008, pág.155.

⁸⁰⁹ MORENO L. y SERRANO A., “Europeización del bienestar y activación”. Política y Sociedad, vol.44, nº2, 2007, pp.31-44. <http://revistas.ucm.es/cps/11308001/articulos/POSO0707230031A.PDF>

⁸¹⁰ VAN BERKEL R. y BORGHI V., “Introduction: the governance of activation”. Social Policy and Society, vol.7, nº3, 2008, pp.331-340.

los servicios de empleo, la descentralización aparece como un requisito para la aplicación del enfoque de la capacidad de Amartya Sen al paradigma de la activación puesto que la participación de los agentes locales permite una definición más participativa de los objetivos de las intervenciones y la posibilidad de actuar sobre las condiciones locales que afectan al mercado de empleo⁸¹¹.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, a través de la transferencia de las políticas activas de empleo en 2011, el proceso de descentralización de las políticas de empleo ha considerablemente evolucionado. Además de la ejecución de la legislación laboral, la Comunidad Autónoma, “de manera especial, realizará una política orientada al pleno empleo. Asimismo, el artículo 9.2.c) del citado Estatuto dispone que los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica. Por lo que trata de la territorialización de las políticas de empleo, descansa en el despliegue comarcal de las oficinas del Servicio Vasco de Empleo-LANBIDE. Se pretende profundizar dicho proceso al incentivar el establecimiento de alianzas interinstitucionales de base territorial contando con la participación de los agentes de los servicios de empleo, servicios sociales, sindicatos, empresas, servicios educativos y entidades del tercer sector de acción social. La promoción de las relaciones de partenariado⁸¹² y de colaboración interinstitucional es inherente al reconocimiento del carácter multidimensional de las problemáticas que afectan a las personas en situación de desempleo y de la necesidad de prestar servicios a un nivel global. Por ello, el conjunto de los participantes al partenariado debe vertebrarse a través de un eje estratégico común, la adopción de fórmulas organizativas y de financiación flexible y el compromiso real de los agentes involucrados⁸¹³.

Cabe mencionar que este último traspaso interviene tras más de dos décadas de “atasco”. En efecto, hasta el gobierno de P. López, la Comunidad Autónoma del País Vasco no consintió al traspaso de la ejecución de las políticas activas de empleo por considerarlo incompleto. La pregunta era: “cómo encajar en las políticas activas de empleo la parte correspondiente a la

⁸¹¹ BONVIN J-M, « *Activation policies, new modes of governance and the issue of responsibility*2. Social Policy and Society, vol.7, nº3, 2008, pp.367-377.

⁸¹² OCDE, *Accroître les chances de chacun Pour une politique sociale active au bénéfice de tous: Pour une politique sociale active au bénéfice de tous*, 2005, pág.215.

⁸¹³ LINDSAY C. y McQUAID R.W, « *Inter-agency co-operation in activation: comparing experiences in three vanguard “active” welfare state*”. Social Policy and Society, vol.7, nº3, 2008, pp.353-365.

Seguridad Social para hacer posible el traspaso de esta competencia a Euskadi, por sistema del Cupo que marca el Concierto Económico”⁸¹⁴.

La evolución inherente a las transferencias de competencias en materia de políticas activas de empleo impactó la naturaleza jurídica del Servicio Público de Empleo de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En efecto, conviene indicar que la Comunidad Autónoma, independientemente de la ausencia de traspaso de esta competencia. “En el desarrollo de las competencias de la C.A.P.V., conforme al art. 9 del Estatuto de Autonomía que asigna a los poderes públicos autonómicos «el impulso de una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo y a adoptar las medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y de la estabilidad económica», y según el apartado 2 del art. 12 «procurando que las condiciones de trabajo se adecúen al nivel de desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral», el Gobierno Vasco ha venido implementando una serie de programas de fomento del empleo y de la formación ocupacional (...) en tanto no se produzcan las oportunas transferencias del I.N.E.M. y/o la participación de la Administración Vasca en la reforma de dicho Instituto junto con los agentes económicos y sociales, se considera necesaria la creación de una Sociedad Pública de Promoción de la Formación y el Empleo como instrumento de gestión al servicio de las políticas activas de empleo y formación, para su mejor difusión, promoción, ejecución y evaluación.”. Mediante Decreto 142/1993, de 11 de mayo⁸¹⁵, se autorizó a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco la creación de la Sociedad Anónima Pública para la promoción de la Formación y el Empleo, EGAILAN S.A, " como instrumento de gestión al servicio de las políticas activas de empleo y formación para su mejor difusión, promoción, ejecución y evaluación, configurándola como Sociedad ágil y flexible con gran capacidad de ajuste y adaptación a las nuevas situaciones con una estructura ligera y abierta a las nuevas necesidades. El Convenio de Colaboración entre el INEM y la Consejería de Justicia, Economía y Seguridad Social del País Vasco por el que se autorizaba la actuación del Servicio Vasco de Colocación/LANGAI para constituirse como Agencia de Colocación sin

⁸¹⁴ GOROSPE P., “*El escollo de las políticas activas*”, El País, 21 de diciembre de 2009: “El PNV, sin embargo, sigue sosteniendo que no hay nada que restar y que la fórmula del 6,24%, hay que aplicarla al presupuesto íntegro, con las bonificaciones a la contratación imputables a la tesorería de la Seguridad Social, lo que daría 480 millones. Pese a que ya reconoce que el debate sobre las políticas pasivas, es decir el cobro de las cotizaciones y el pago de las pensiones y prestaciones por desempleo está cerrado, no renuncia las bonificaciones en materia de empleo, porque es la razón que fundamenta que Euskadi no tenga todavía las políticas activas”.

⁸¹⁵ Decreto 142/1993, de 11 de mayo, por el que se autoriza a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco la creación de la sociedad anónima pública para la promoción de la formación y el empleo. BOPV nº 108 de 10 de junio de 1993: “instrumento, que no puede nacer en confrontación con los ya existentes, deberá ser necesariamente complementario del I.N.E.M. y adecuadamente coordinado, tanto con dicho Instituto como con los otros agentes intervinientes en el Mercado de Trabajo.”

finés lucrativos, suscrito el 26 de febrero de 1996⁸¹⁶. El Servicio Vasco de Colocación LANGAI estaba gestionado por la Sociedad Pública EGAILAN S.A. Tras la publicación del Real Decreto 1441/2010 de 5 de noviembre, y observando que las demás Comunidades Autónomas habían optado por la personificación de sus servicios públicos de empleo, el Gobierno Vasco, mediante Ley 3/2011, de 13 de octubre,⁸¹⁷ procedió a la creación de LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo con la naturaleza de organismo autónomo administrativo, ostentando personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, y adscrito al departamento competente en materia de empleo⁸¹⁸. Por tanto, en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi, es el Real Decreto 1441/2010 de 5 de noviembre y la Ley autonómica 3/2011, de 13 de octubre. Además, conviene indicar que poco tiempo después de la transferencia de 2010, las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de ejecución de legislación laboral han sido ampliadas en primer lugar, a la regulación de empleo, es decir que la instrucción y la resolución de los expedientes de regulación de empleo corresponden a la Comunidad Autónoma⁸¹⁹, y en segundo lugar, en materia de Función Pública de Inspección de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social⁸²⁰.

Importa reseñar la triple finalidad del Servicio Vasco de Empleo-LANBIDE. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 3/2011, de 13 de octubre, primero, LANBIDE debe contribuir al pleno desarrollo del derecho al empleo, estable y de calidad y favorecer la configuración de un mercado de trabajo que contribuya de forma eficiente a garantizar la empleabilidad de las personas trabajadoras, y a cubrir las necesidades de personal adaptado a los requerimientos de las empresas, así como favorecer la cohesión social y territorial, a través de la gestión de las políticas de empleo y de ejecución de la legislación laboral. Segundo, debe actuar según los principios de transparencia, igualdad de oportunidades y no discriminación en sus actuaciones, buscar en permanencia la coherencia con otras políticas públicas así como la racionalización, eficacia y eficiencia en su funcionamiento, adaptarse a la realidad local,

⁸¹⁶ Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo. BOE nº109 de 8 de mayo de 1995. Resolución de 15 de junio de 2007, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio por el que se modifica el «Convenio de colaboración entre el Instituto Nacional de Empleo y la Consejería de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, por el que se autoriza la actuación del Servicio Vasco de Colocación/Langai para constituirse como Agencia de Colocación sin fines lucrativos». BOE nº218 de 11 de septiembre de 2007.

⁸¹⁷ Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo. BOPV nº207 de 2 de noviembre de 2011.

⁸¹⁸ Decreto 82/2012, de 22 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de LANBIDE-Servicio de Empleo. BOPV nº108 de 4 de junio de 2012.

⁸¹⁹ Real Decreto 899/2011, de 24 de junio, sobre ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de regulación de empleo. BOE nº155 de 30 de junio de 2011.

⁸²⁰ Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspección de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE nº155 de 30 de junio de 2011, modificado por el Real Decreto 1712/2011, de 18 de noviembre, de modificación de medios patrimoniales y personales adscritos a las funciones y servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspección de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE nº284 de 25 de noviembre de 2011.

proporcionar una atención personalizada, aplicar la gratuidad de sus funciones e instaurar un dialogo permanente con los interlocutores sociales. Tercero, debe participar a la modernización del sistema de atención a los usuarios e incorporar nuevas tecnologías de información y comunicación.

En materia de intermediación laboral, incumbe al Servicio Vasco de Empleo-LANBIDE de poner en contacto las ofertas de trabajo con los demandantes de empleo para su colocación, así como las destinadas a proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades, de acuerdo con la legislación laboral sobre la materia, y, en particular: las relativas a la inscripción y registro de los demandantes de empleo; las relativas a la obligación de los empresarios de registrar o, en su caso, comunicar los contratos laborales a la Oficina de Empleo, así como su terminación; las funciones relativas a la autorización y funcionamiento de las agencias de colocación cuyo ámbito de actuación se circunscriba a la Comunidad Autónoma del País Vasco, de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal aplicable; las funciones relativas a la Red EURES para lo que se garantizará al País Vasco, respecto a dicha Red, el uso de los sistemas de información administrados por la Comisión Europea y la incorporación al convenio anual de financiación que el Servicio Público de Empleo suscribe con la misma. La utilización del citado sistema de información que soporta la red informática y la base de datos EURES, apoyada por el sistema informático estatal, se realizará garantizando la coordinación entre los euroconsejeros de la Comunidad Autónoma del País Vasco y los que integren el resto de la red estatal EURES. En materia de Formación Profesional, LANBIDE está encargada de La creación, organización, dirección y tutela de Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo, así como la homologación y expedición de los certificados de profesionalidad correspondientes; la planificación, en su ámbito territorial, la programación y la ejecución de la formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta, que comprenderá la formación dirigida a los trabajadores desempleados y los ocupados, y los programas públicos de empleo-formación, así como de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, de conformidad con la legislación laboral en la materia; Las actividades de evaluación, seguimiento y control de las iniciativas de formación de demanda, financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de formación profesional, que se aplican las empresas en relación a los centros de trabajo radicados en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La Comunidad Autónoma del País Vasco compensará al Estado el coste de tales bonificaciones, de acuerdo con el apartado G).3.a) de

este acuerdo, en concreto, que el importe que corresponde financiar a la Comunidad Autónoma del País Vasco por las bonificaciones en las cuotas de formación profesional que se apliquen las empresas por la formación de trabajadores cuyo centro de trabajo se sitúe en esta Comunidad Autónoma, será objeto de compensación al Estado en el pago del Cupo al País Vasco en base a las certificaciones del Servicio Público de Empleo Estatal; la inscripción, acreditación y registro de centros y entidades que imparten la formación profesional para el empleo, en coordinación con el Registro estatal de Centros y Entidades de formación de carácter público; la expedición de los Certificados de Profesionalidad y de las acreditaciones de unidades de competencia de las cualificaciones profesionales (acreditación parcial acumulable) mediante Certificados de Profesionalidad y la gestión de su Registro en coordinación con el Registro existente en el Sistema Nacional de Empleo; la implantación y desarrollo de los procedimientos de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral, en los términos que establezca la legislación estatal relativa a cualificaciones y formación profesional y la normativa de desarrollo en materia de reconocimiento de competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral; la promoción y evaluación de la calidad y el seguimiento y control de las iniciativas y acciones de formación profesional para el empleo. Con respecto a los Centros Nacionales de Formación Profesional, se procede a la transferencia de titularidad de los Centros Nacionales de Formación Profesional Ocupacional que están ubicados en Lazarte (Guipúzcoa), Sestao (Vizcaya) y el centro de formación de Vitoria.

2.- La petición pendiente de transferencia competencias en el ámbito de las políticas pasivas de empleo

Como se mencionó anteriormente, la protección por desempleo está garantizada por la Seguridad Social y el artículo 209 de la Ley General de Seguridad Social atribuye la gestión de las prestaciones por desempleo a la Entidad Gestora que era el INEM y actualmente al SEPE. Sin embargo, el Servicio Público de Empleo Autonómico es competente para tramitar las solicitudes de prestaciones económicas de garantía de ingresos tal y como lo establece el artículo 3 v) de la Ley 3/2011, de 13 de octubre. Al presentar los ejes de actuación de su departamento, el Consejero de Empleo y de Políticas Sociales del Gobierno del País Vasco expresó la necesidad para la Comunidad Autónoma de poder gestionar las políticas pasivas de empleo, gestionadas en la actualidad por el SEPE, permitiendo así la tramitación, la gestión, la atribución y el control desde el País Vasco de las prestaciones por desempleo y de los

subsidios de paro. El Estado no las ha transferido a ninguna comunidad autónoma hasta la fecha en tanto que se interpreta que rompería la denominada ‘caja única’ de la Seguridad Social. Esta observación conduce a abrir la reflexión sobre el derecho a la Seguridad Social. La Constitución Española, y particularmente su artículo 41 invita a los poderes públicos, sin especificar cuales, a mantener “un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo.” En el artículo 149.1.17ª, se confiere competencia exclusiva al Estado para conocer de Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas⁸²¹. En el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, establece en su artículo 10.12 que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social, y en su artículo 18.2 lo siguiente, en materia de Seguridad Social, que al País Vasco le incumbe el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado, salvo las normas que configuran el régimen económico de la misma, y la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. En este contexto, e mediante Acuerdo de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, adoptado por el Pleno en fecha 11 de marzo de 1998, por el que se concretan las funciones y servicios de la Seguridad Social que deben ser objeto de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en materia de asistencia y servicios sociales encomendada al Instituto Social de la Marina, transcrito el Real Decreto 558/1998, de 2 de abril, se establece que las funciones y servicios de la Seguridad Social que se traspasan se sujetaran a la legislación básica del Estado en lo relativo a la determinación de los beneficiarios, requisitos e intensidad de la acción protectora y regímenes económico-financiero y económico-administrativo. En cuanto al régimen económico, es competencia exclusiva del Estado⁸²² incluyendo también las facultades de ejecución de los fondos de la

⁸²¹ La legislación básica incluye no sólo la procedente de la Ley sino también de sus desarrollos reglamentarios, abarcando desde la determinación de beneficios, requisitos e intensidad de la acción protectora, lo que contiene también el alcance de los servicios, así como las reglas de acceso y de permanencia en el sistema, lo que supone tanto la delimitación del campo de aplicación, los requisitos, la cuantía y alcance de las prestaciones, servicios y asistencias, las obligaciones generales y aspectos de base económica, como la cotización, la cuantía de las prestaciones y el régimen de financiación. SSTC 18/1982, 35/1982, 39/1982, 57/1982, 7/1985, 249/1988, 124/1989, 360/1993 o 195/1996.

⁸²² STC 195/1996: “Como dijimos en la STC 124/1989, «del art. 149.1.17. de la Constitución no puede extraerse la apresurada conclusión de que en materia de régimen económico de Seguridad social el Estado retenga solo potestades normativas. Que ello no es así se deduce sin dificultad de un análisis sistemático, histórico y teleológico del precepto constitucional. El designio perseguido con el acantonamiento del «régimen económico» dentro de la competencia exclusiva del Estado no ha sido otro, con toda claridad, que el de preservar la unidad del sistema español de Seguridad social y el mantenimiento de un «régimen público», es decir, único y unitario de Seguridad social para todos los ciudadanos (art. 41 de la Constitución), que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad social (art. 149.1.1. de la Constitución).”

Seguridad Social⁸²³. Según lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley General de Seguridad Social, el sistema de la Seguridad Social, configurado por la acción protectora en sus modalidades contributiva y no contributiva, se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad. El Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de ésta, por cumplir los requisitos exigidos en las modalidades contributiva o no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta ley. “Constituye competencia exclusiva e indeclinable del Estado todo lo relativo al régimen económico de la Seguridad Social.”⁸²⁴ Existe para la Comunidad Autónoma una posibilidad de ejecución que debe ser vinculada con el cumplimiento de la gestión relativa a la organización, pudiendo asumir competencias accesorias del régimen económico tales y como la organización, gestión o procedimientos que incluyen la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas,⁸²⁵ bajo el control del cumplimiento de los correspondientes deberes por el Estado⁸²⁶.

Con el gobierno de I. Urkullu, la Consejería de Empleo y Políticas Sociales reabrió el debate al reclamar “la transferencia de las políticas pasivas de empleo, son una herramienta imprescindible para la salida de la crisis y la lucha contra el paro; se trata de “poder completar un modelo sociolaboral propio y diferenciado en Euskadi” en relación al deteriorado panorama de la economía española”⁸²⁷. La recién petición por parte del Gobierno de Euskadi de asumir competencias en materia de políticas pasivas se inscribe en este contexto y el principal argumento en contra de tal traspaso es la ruptura del sistema, de la uniformidad que exige la legislación de protección social, del régimen económico que la sostiene, de la caja única y de la regla de solidaridad que cimienta todo el sistema, lo que conllevaría a considerar también el ámbito territorial como foco de discriminación social.

⁸²³ STC 124/89 y STC 16/1996

⁸²⁴ STC 467/1985, FJ 2.

⁸²⁵ STC 124/1989: “«las concretas facultades que integran la competencia estatutaria de gestión del régimen económico de la Seguridad social serán solo aquellas que no puedan comprometer la unidad del sistema o perturbar su funcionamiento económico uniforme, ni cuestionar la titularidad estatal de todos los recursos de la Seguridad social o engendrar directa o indirectamente desigualdades entre los ciudadanos en lo que atañe a la satisfacción de sus derechos y al cumplimiento de sus obligaciones de Seguridad social. Tales facultades autonómicas deben, en suma, conciliarse con las competencias exclusivas que sobre la gestión del régimen económico la Constitución ha reservado al Estado, en garantía de la unidad y solidaridad del sistema público de Seguridad Social».

⁸²⁶ STC 195/1996: “De todo ello cabe concluir que, correspondiendo al Estado el control de dicha caja única, ese control supone la atribución de la potestad ejecutiva cuando recae directamente sobre actividades económicas; mientras que cuando recae sobre actividades instrumentales (inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas) comporta solo una facultad de supervisión, siendo la ejecución, en relación con el cumplimiento de los deberes no inmediatamente económicos, competencia de la Comunidad Autónoma”. (FJ.7).

⁸²⁷ RIOJA ANDUEZA I., “*El Gobierno Vasco reclama la transferencia completa del INEM para combatir el paro*”, El mundo, 6 de febrero de 2013.⁸²⁷

En resumidas cuentas, la opción por el Estado español de articular su entramado institucional en base al sistema autonómico, permite otorgar un margen de maniobra importante a los territorios que lo solicitan sin negar las funciones que ejerce el Estado en nombre de la unidad. En el ámbito del empleo, como lo establece la Constitución, es el Estado central define y orienta las políticas de empleo, tomando en cuenta las aportaciones territoriales emanadas de las Comunidades Autónomas, que disponen de una competencia de ejecución de dichas políticas. Pero, el reparto no es tan nítido puesto que las políticas activas de empleo han sido objeto de traspaso de parte del Estado central hacia las Comunidades Autónomas. La Comunidad Autónoma del País Vasco, después de haberse negado a dicho traspaso considerado como parcial y exigiendo un traspaso tanto de las políticas activas como pasivas, aceptó la transferencia en 2011. Sin embargo, el ejecutivo vasco reiteró su petición de verse transferidas las políticas pasivas de empleo para disponer de una competencia no exclusiva sino completa, con la finalidad de disponer de todas las herramientas para intentar reequilibrar el mercado laboral. Por último, titular de la competencia en materia de política activa, la Comunidad Autónoma Vasca está en capacidad de poder contribuir a la confección de medidas de lucha contra el desempleo que respondan a las singularidades de la zona transfronteriza que comparte con Aquitania.

Si la Comunidad Autónoma de Euskadi está legitimada y habilitada para diseñar una política de empleo dirigida al espacio eurorregional, el examen de la territorialización de las políticas de empleo en Francia permitirá observar que no es el caso de la Región Aquitania.

§2.- La territorialización vertical “dogmática” de las políticas de empleo en la Región Aquitania: la omnipotencia del Estado central

Como se desprende del análisis de la “desconcentralización” en Francia, consta una suerte de inaptitud de sistema francés de descentralización administrativa a otorgar una real autonomía a favor de las entidades territoriales, lo que explica la existencia de un reparto competencial complejo y a la vez careciendo de claridad, entre el Estado y las Región (A). Además, el reconocimiento de calidad de entidad territorial de la Región conllevó la atribución de determinadas competencias establecidas en los artículos L.4211-1 y 4211-5 del Code Général des Collectivités Territoriales. Al examinar las competencias ejercidas por la Región Aquitania (B), una primera valoración comparativa con las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco será posible.

A.- El complejo reparto de competencias entre el Estado y la Región⁸²⁸

Antes de analizar si existe algún reparto de competencia relativa al empleo entre la autoridad central y los poderes periféricos (2), y en particular en el caso de la Región Aquitania, interesa examinar los principios generales de reparto de competencias establecido por la Ley (1).

1.- Los principios generales de reparto de competencias entre el Estado y la Región

En primer lugar, es conveniente recordar que en Francia, es la Ley que fija las reglas con respecto a la libre administración de las colectividades territoriales, sus competencias y sus recursos⁸²⁹. Pero el juez constitucional estableció que si la ley puede fijar las condiciones de la libre administración de las colectividades territoriales, es con la reserva que respete las prerrogativas del Estado⁸³⁰. Por consiguiente, la autonomía que deriva de la libre administración es muy relativa.

El principio de libre administración cuyo contenido es difícil de identificar ha sido considerado como “principio mudo”⁸³¹. No obstante, dicho principio viene a cuestionar la precariedad del poder de las entidades locales delimitado por el legislador, derivado del sistema de descentralización. Es el Consejo Constitucional que consagró el valor constitucional del principio de libre administración en 1979, al considerar que “el legislador no ha desconocido ni el principio de separación de poderes, ni las disposiciones constitucionales que lo implementan o que consagran la libre administración de las entidades territoriales”⁸³². La libre administración induce la noción de autonomía de las entidades territoriales frente al Estado y a las otras entidades públicas. Sin embargo no queda tan claro si se examinan los criterios que delimitan el principio. En efecto, el único indicio que figura en la Constitución y que participa a la definición de la libre administración es la existencia de “Consejos elegidos” en el seno de las entidades territoriales⁸³³, consagrando el carácter representativo que ostenta la libre administración. Al criterio orgánico, se añade un criterio material de reconocimiento de la libre administración: las atribuciones efectivas. Con respecto

⁸²⁸ DELPEREE F., *La complexité fédérale*, in Mélanges P. Pactet, Dalloz, 2004, pp.117-127.

⁸³⁰ DC n° 82-137, 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, Rec. p. 38 ; AJDA, 1982, p. 303, note Boulouis ; Rev. Adm. 1982, p. 271, note Etien ; RDP, 1982, p. 1259, note L. Favoreu.

⁸³¹ TROPER M., « Contribution au colloque de Besançon », in MOREAU J. y DARCY G. (Dir.), *La libre administration des collectivités locales*, Economica-PUAM, 1984, pág.55.

⁸³³ Décision n°79-104 DC du 23 mai 1979, Territoire de Nouvelle Calédonie, Rec. Cons. Const, pág. 27.

a dichas atribuciones o competencias, se pueden distinguir dos categorías: la primera que deriva de la “cláusula general de competencia” y la segunda que sería más bien devolutiva.

Con respecto a las competencias inherentes a la cláusula general de competencia, originó un debate complejo que sigue vigente si se atiende a las leyes de reforma territorial recientemente aprobadas, que se contradicen al respecto puesto que la Ley nº2014-58 de 27 de enero restablece la cláusula general de competencia mientras el proyecto de ley clarificando la organización territorial de la República presentado el 24 de abril, lo suprime. Permite a una entidad de intervenir en un ámbito de competencia otro que su ámbito competencial de atribución cuando el interés local está en juego. En este caso, el “el objeto mismo de la acción que determina el ámbito de competencia de la entidad pública”⁸³⁴. La cláusula general de competencia puede interpretarse de dos formas: o provendría de la idea de descentralización que permite a las entidades territoriales disponer de competencias para gestionar toda pregunta que entraría en los “asuntos locales”, y que se sustenta en las disposiciones de textos fundamentales de la administración local⁸³⁵ que establecen que el Consejo Regional, general o municipal “soluciona mediante resoluciones sus asuntos”; o en la medida que resulta imposible delimitar el concepto de “asuntos locales”, las entidades territoriales sólo tendría competencias para gestionar los asuntos expresamente atribuido por ley. El proyecto de ley relativo a la nueva organización territorial de la República de 10 de diciembre de 2014 contempla la supresión de la cláusula general de competencias, porque en primer lugar el reparto de competencias entre el Estado y los distintos niveles de colectividades territoriales se caracteriza por un entrecruzamiento y redundancias que se revelan nocivos para la transparencia y la eficacia de la acción pública contribuyendo a la derresponsabilización de los actores. En segundo lugar, la cláusula general de competencia de las colectividades territoriales les permite tratar asuntos de su competencia sin que una definición precisa y limitativa exista. Por último, el Estado sigue siendo competente para todo, no hay ninguna lista de sus competencias excepto a contrario la de las colectividades territoriales.

En cuanto a las competencias de atribución las leyes de 7 de enero y de 22 de julio demuestran las posibilidades del legislador para proceder al traspaso de competencias a las entidades territoriales. Concretamente, procede a una distribución de competencias entre las comunas, los departamentos, las regiones y el Estado a través la constitución de “bloques de

⁸³⁴ LE CHATELIER G., « *Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ?* », AJDA nº4/2009, du 9 février 2009, pág.186.

⁸³⁵ Article L.4221-1 du CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (Conseil Régional), article L.3211-1 (Conseil Général), article L.2121-29 (Conseil Municipal).

competencias” es decir la esfera de acción correspondiente a una entidad territorial⁸³⁶. La finalidad es de alcanzar una distribución de competencias delimitada entre el Estado y las entidades territoriales. El artículo L.1111-4 del Code Général des Collectivités Territoriales dispone que “el reparto de competencias entre las entidades territoriales y el Estado se efectúa, en la medida de lo posible, distinguiendo las que corresponden al Estado y las que se atribuyen a las comunas, a los departamentos o a las regiones de tal manera que cada ámbito de competencia así como los recursos correspondientes se asignen en totalidad o al Estado o a las comunas o los departamentos o a las regiones”. Además, en base a los artículos L.1111-3 y L.1111-4 del Code Général des Collectivités Territoriales, el traspaso de competencias no debe involucrar el establecimiento de una tutela de una colectividad sobre otra, y que cada entidad encargada de un bloque de competencias disponga de los recursos correspondientes. Sin embargo, en la práctica, la distribución de competencias se revela más confusa. Después de 1982 y 1983, “los traspasos de competencias nunca serán completos: el Estado tenderá a instrumentalizar las autoridades locales, a retener en su beneficio los poderes de impulsión y de iniciativa, transfiriendo a las entidades territoriales misiones de ejecución y de gestión⁸³⁷”. Por tanto, las dificultades inherentes a la distribución de competencias se deben menos a la existencia o no de una cláusula general de competencia que a una “imbricación demasiado grande de competencias legales de las distintas entidades territoriales”⁸³⁸. Con respecto a las competencias, según un marco jurídico aplicable y la capacidad colectiva a definir precisamente las competencias de cada nivel territorial, las competencias pueden ser conjuntas (co-ejercidas por varios titulares), compartidas (fraccionadas entre varios titulares), paralelas (reconocidas a varios titulares) o concurrentes (reivindicadas por varios titulares). Pues la cooperación se ha convertido en una necesidad, la codecisión, la regla, con un uso macizo del contrato y de las cofinanciaciones, a tal punto se puede hablar de “dictadura del partenariado”⁸³⁹.

Es necesario vincular la transformación del papel del Estado y la modificación de la coordinación de los actores a nivel local. El entramado competencial es la herencia de una cultura administrativa sectorizada. El modelo del Estado francés está profundamente perturbado, en búsqueda de un nuevo equilibrio. Las reformas de la organización jurídico-

⁸³⁶ PONTIER J-M., « *Nouvelles observations sur la clause générale de compétence* » in Mélanges en l’honneur de Jean-Claude Douence. La Profondeur du droit local. Dalloz, 2006, pág.372

⁸³⁷ BRISSON J-F., « *Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l’Etat et les collectivités locales* », AJDA n°11/2003, du 24 mars 2003, pág.529.

⁸³⁸ LE CHATELIER G., *op. cit.*, pág.186.

⁸³⁹ Lambert A., Rapport du groupe de travail « Les relations de l’Etat et les collectivités locales », novembre 2007, pág.4.

<http://www.intefp-sstfp.travail.gouv.fr/datas/files/SSTFP/Rpt%20Lambert%20RGPP%20et%20FPT%20D%C3%A9cembre%202006.pdf>

administrativa de 1982, 2003 y 2004 no han podido matizar la “tensión permanente, en nuestro sistema estatal, entre un centralismo y fuerte y una voluntad de desconcentración que ha sido afirmada pero que tiene dificultades a organizarse en los hechos. El estatuto de la Región en el conjunto del sistema francés no es clara: colectividad local a la que se confiere poderes importantes y pocos medios”⁸⁴⁰.

El movimiento de transferencias hacia las colectividades territoriales siempre ha sido despreciado. Como lo planteaba L. Thévenot, ¿Qué implica el desarrollo local de las políticas públicas, que se acompaña a menudo de un deslizamiento de la noción de interés general garantizado por el Estado orientado hacia un bien común local?⁸⁴¹. En Francia, persiste la idea que el nivel local siempre ha sido un lugar de un poder ilegítimo alejado del interés general, donde los “notables” realizan alianzas cómplices y escondidas con funcionarios, enmascarados por sus enfrentamientos en públicos, tantos acuerdos que derrotaron la implementación de una verdadera descentralización⁸⁴².

A pesar de ello, no impidió la Asociación de las Regiones de Francia, tras la celebración de su Junta General, el 4 de diciembre de 2013, afirmar que “es tiempo de cambiar de programa” y ceñir el papel del Estado como “garante y estratega de la igualdad entre los ciudadanos y adaptar las políticas públicas a las especificidades de los territorios”. “La crisis invita al conjunto de los poderes públicos a buscar ideas nuevas que han demostrado su eficacia en el resto de Europa y a superar la confianza ciega y obstinada en el modelo jacobino durablemente en crisis” y reivindicar el derecho a la diferencia de las Regiones⁸⁴³. El derecho a la diferencia de las Regiones y en particular en las Regiones fronterizas podía expresarse a través de la cláusula general de competencia que traduce la capacidad de iniciativa de una colectividad territorial en un ámbito competencial situado más allá de las que le han sido atribuidas de pleno derecho, fundamentándose en su interés territorial en dicho ámbito. Sin embargo, las últimas evoluciones legislativas, en concreto, el proyecto de ley sobre la nueva organización territorial de la República, plantea la supresión de la cláusula general de competencias de las Regiones.⁸⁴⁴ Los traspasos de competencias en Francia no

⁸⁴⁰ FOUCAULD J-B (de) y THEVENOT L., “*Evolution des politiques sociales et transformation de l'action publique*”, Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi, 34, 1995, pág.321

⁸⁴¹ FOUCAULD J-B (de) y THEVENOT L., “*Evolution des politiques sociales et transformation de l'action publique*”, *op.cit.*, pág.320

⁸⁴² GREMION P. *Le pouvoir périphérique*, ed. Seuil, Paris.

⁸⁴³ ASSOCIATION DES REGIONS DE France, « *Vœu adopté par l'Assemblée Générale de l'ARF le 4 décembre 2013* », <http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2013/12/131204-Voeu-AG-ARF-04122013-def.pdf>

⁸⁴⁴ SENAT, projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la république, du 10 décembre 2014. <http://www.senat.fr/leg/pjl14-175.html>

responden a la exigencia de inteligibilidad y de claridad, son polimorfos y proteiformes, de naturaleza jurídica variable, tanto definitivos, tanto experimentales, en algunos casos limitados a unos bienes y a veces implicando una delegación de competencias de una colectividad a otra mediante convenio⁸⁴⁵.

La Región que es la colectividad territorial más reciente que ha sido y es objeto de constantes discusiones sobre su configuración territorial, a geometría variable, y sobre su configuración institucional que carece de confianza por parte de un Estado que procede a un reparto de competencias complejo.

2.- Una distribución de competencias enredosa entre las Regiones y el Estado

No existe una lista predeterminada de competencias ejercidas por el Estado y por las colectividades territoriales, en particular las Regiones. La distribución de competencia carece no sólo de transparencia y de coherencia sino de seguridad jurídica, en la medida que el Estado interviene en todos los ámbitos competenciales, y las colectividades territoriales han ejercido sus misiones en base a la cláusula general de competencias. La complejidad del reparto competencial se desprende particularmente en el caso de las Regiones, con modalidades objeto de discusión permanente (a). La Región ejerce dos tipos de competencias: las competencias de atribución y las competencias compartidas (b).

a.- Las modalidades de reparto de competencia

Al establecer que el Consejo Regional trata mediante resolución los asuntos correspondientes a la Región, el artículo L.4221-1 del Código General de las Entidades Locales permite a la Región intervenir en todos los ámbitos si un interés público local lo justifica y si no existe una ley que haya atribuido expresamente esta competencia al Estado o a otra colectividad territorial⁸⁴⁶. Debido a su carácter general, esta disposición no favorece la clarificación de las competencias. Sin embargo, el artículo L. 4211-1 del Code Général des Collectivités Territoriales viene limitar esta competencia general estableciendo la Región tiene competencia para promover el desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico así como la ordenación de su territorio para preservar su identidad, en el respeto de la integridad, autonomía y las atribuciones de las otras colectividades territoriales. El campo de los asuntos

⁸⁴⁵ PONTIER J-M, « Nouvelles observations sur la clause générale de compétence », *op.cit.*

⁸⁴⁶ CE 29 juin 2001, Communes de Mons-en-Baroeul. Rec. N°193716.

regionales no se circunscribe a estos ámbitos, la Región al no ser una colectividad especializada, puede accionar la cláusula de competencia general para intervenir en apoyo o complemento de sus competencias propia, en base a un interés local directo claramente identificado.

Así, la distribución de competencia entre el Estado y la Región política se opera por ley. En regla general, las colectividades descentralizadas de un Estado unitario no disponen de la “competencia de su competencia” pero únicamente de las que le han sido atribuidas o transferidas⁸⁴⁷. Así en virtud del artículo L.1111-4 ap.1 del Code General des Collectivités Territoriales, el reparto de competencias entre las colectividades territoriales y el Estado se efectúa, en la medida de lo posible distinguiendo las que están a cargo del Estado y las que están devueltas a la comunas, departamentos y regiones de tal manera que cada ámbito de competencia así como los recursos correspondientes estén afectados en totalidad o al Estado o a la comuna, o al departamento o a la región. El art.72 ap.5 de la Constitución establece que cuando el ejercicio de una competencia requiere la intervención de varias colectividades territoriales, la ley puede autorizar que una ocupe el papel de “jefe de fila” o coordinadora. La Región ejerce dos tipos de competencias: las competencias calificadas de “atribución” que son esencialmente el desarrollo económico, la programación y la ordenación del territorio y la formación; y las competencias compartidas con el Estado como las infraestructuras, la cultura y el patrimonio. En el marco de este trabajo, el análisis de las competencias abarcará el desarrollo económico y la formación profesional como ámbitos conexos al empleo.

b.- Las competencias de las Región: una colectividad generalista en vía de especialización

Como se evocó la cláusula general de competencia confirió a la Región la posibilidad de intervenir en cualquier ámbito por motivo de interés local público. Lo que con la reforma de la organización territorial de la República desaparecerá para otorgar a las Regiones un grado más importante de especialización. En la actualidad, la Región es competente en materia de desarrollo económico (1) y de Formación Profesional (2).

⁸⁴⁷ CE, 26 mai 2009, n°297085, Dpt Deux-Sèvres.

1.- El desarrollo económico

Tradicionalmente privilegiada, la competencia en materia de desarrollo económico figura en el Código General de las Entidades Territoriales⁸⁴⁸, lo que no es el caso de la mayoría de las competencias regionales. Se traduce por la atribución de varias ayudas, directas o indirectas a la economía. El papel de jefe de fila o de coordinadora de la Región en dicho ámbito ha sido reforzado con la Ley de 13 de agosto de 2004, velando a la compatibilidad del régimen de atribución de ayuda con el derecho comunitario de la competencia. La inversión constituye una parte importante del presupuesto de las Regiones. Las ayudas directas o indirectas hacia las empresas son prestaciones de servicios, subvenciones, bonificaciones de intereses, préstamos... Es el Consejo Regional que define el régimen y que autoriza la atribución⁸⁴⁹. También pueden participar al capital de sociedades como las sociedades de economía mixta, sociedades de desarrollo regional. Por otra parte, la ley de 13 de agosto de 2004 introdujo una reforma que permitió “sacar todas las consecuencias del papel de jefe de fila de la región en materia de desarrollo económico”, la región coordinando en su territorio las acciones de desarrollo económico de las colectividades territoriales so reserva de las misiones que incumben al Estado⁸⁵⁰. El artículo 1 de dicha norma establece que a modo experimental y por una duración de cinco años, el Estado puede solicitar a la Región para elaborar un esquema regional de desarrollo económico tras consulta de los departamentos, comunas, agrupaciones y las cámaras consulares (Cámara de Artesanía y de Oficio, y Cámaras de Comercio e Industria). Este esquema define las orientaciones estratégicas de la región en materia económica con la finalidad de promover un desarrollo económico equilibrado de la Región.

Por otra parte, la expresión más original a la vez de la intervención económica de las regiones y de la cooperación con las otras colectividades públicas y en particular el Estado, son los Contratos de Proyecto. Los Contratos de Plan Estado-Región que son hoy los Contratos de Proyectos Estado-Región se configuran como instrumentos de planificación de la territorialización vertical. Creados por la Ley de 29 de julio de 1982⁸⁵¹, los contratos de Plan Estado-Región (CPER) se concebían como un medio de compatibilidad entre los planes de regiones y el Plan de la Nación. Hoy, aparecen como “el marco principal de las políticas de inversión del Estado, en asociación con las regiones y las colectividades infra-regionales, en los territorios pero también el marco en el que se inscribe el esencial de la contraparte

⁸⁴⁸ Code Général des Collectivités Territoriales : 4^{ème} partie « La Région », Livre II « Attributions de la Région.

⁸⁴⁹ Article L.1511-2 du CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.

⁸⁵⁰ Article L.1511-1 du CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.

⁸⁵¹ Loi n°82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. JORF du 30 juillet 1982 page 2441.

nacional a los fondos europeos”⁸⁵². De una herramienta de planificación se convirtió en un medio privilegiado de las políticas de ordenación del territorio.

El CPER es un documento por el que el Estado y una Región se comprometen sobre la programación y la financiación plurianuales de proyectos importantes. No es un contrato propiamente tal⁸⁵³. Los contratos de Plan Estado-Región son elaborados de forma simultánea para todas las regiones y el dispositivo ha conocido cinco generaciones sucesivas⁸⁵⁴. El Tribunal de Cuentas formuló observaciones relativas a los CPER 2000-2006 y en particular le comunicó sus críticas en materia de gestión de dichos contratos. Se desprendió un retraso importante en materia de ejecución y diferencias relevantes entre las Regiones. Según el informe de los diputados A. Bonrepaux y Louis Giscard d’Estaing⁸⁵⁵, el CPER “es una valiente herramienta de planificación y de organización del desarrollo sostenible en el territorio” y es “una herramienta irremplazable de acompañamiento de la descentralización y de la regionalización”.

Los contratos de plan deben permitir responder mejor a la descentralización al profundizar el diálogo entre el Estado y las regiones así como con las otras colectividades infra.-regionales, a la reforma del Estado que marca una evolución de la acción del Estado hacia formas de partenariat en el marco contractual, a la reforma de los fondos estructurales europeos que llevará a una utilización mejor enfocada de los créditos comunitarios y a la reforma de las finanzas públicas que debe permitir desarrollar dispositivos de evaluación y de eficiencia⁸⁵⁶. Mediante una circular de 6 de marzo de 2006⁸⁵⁷, el gobierno tomó en cuenta aquellas críticas y modificó el régimen de los CPER de quinta generación. Los contratos de plan Estado-Región se convirtieron en contratos de proyecto Estado-Región.

⁸⁵² Inspection générale de l’administration (n°05-010-01) – Inspection générale des finances (n°2004-M-070-01), Rapport à Monsieur Le Premier Ministre sur l’avenir des contrats de plan Etats-Région, pág.4. « *Les contrats de plan sont en effet perçus comme un des moyens nécessaires pour mettre en cohérence les projets des nombreux acteurs publics qui interviennent sur un seul et même territoire, et accompagner les progrès de la décentralisation.* »

⁸⁵³ CE Ass. 8 janvier 1988, 74361 Recueil Lebon: « Considérant qu’aux termes de l’article 11 de la loi du 29 juillet 1982 susvisée : “L’Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d’autres personnes morales des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l’exécution du plan et de ses programmes prioritaires ... Le contrat de plan conclu entre l’Etat et la région définit les actions que l’Etat et la région s’engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan ...” ; que, selon l’article 12 de ladite loi : “Ces contrats ... sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles ...” ;... que ni les dispositions précitées de la loi du 29 juillet 1982, ni aucune autre disposition législative n’ont entendu conférer à la stipulation dont s’agit du contrat de plan passé entre l’Etat et la région Alsace une portée autre que celle d’une stipulation contractuelle ».

⁸⁵⁴ Primera generación: 1984-1988, segunda generación: 1989-1993, tercera generación 1994-1999, cuarta generación: 2000-2006 y quinta generación: 2007-2013.

⁸⁵⁵ BONREPAUX A y GISCARD D’ESTAING L., Rapport d’information n°2421 sur l’exécution des contrats de plan Etat-Régions et la programmation des fonds structurels européens.

⁸⁵⁶ *Idem*, pág.8.

⁸⁵⁷ Circulaire n°5137/SG du Premier ministre du 6 mars 2006 aux préfets de région sur la préparation des contrats de projets Etat-Régions.

Los objetivos de los CPER 2007-2013 fijados por el gobierno son tres: la competitividad y el atractivo de los territorios, la promoción del desarrollo sostenible y la cohesión social y territorial. Este último objetivo interesa particularmente puesto que abarca la temática del empleo y de la formación profesional en el marco de estrategias por objetivos, a título de las políticas de competitividad y de acompañamiento de mutaciones económicas... “La creación de actividad y de empleos constituirá un criterio prioritario para el compromiso del Estado en estos ámbitos”.⁸⁵⁸

Por otra parte, aquellos contratos se concluyen por un plazo de 7 años con el objetivo de estar en fase con el calendario de los fondos europeos (FEDER y FSE). Para poder disfrutar de estos fondos, la elección de los proyectos integrados a los CPER debe reflejar la obligación para Francia de dedicar el 75% del importe acumulado FEDER-FSE⁸⁵⁹ a la innovación y a la competitividad (Estrategia de Lisboa) o al desarrollo sostenible (Estrategia de Göteborg). En este marco, el 5 de marzo de 2007, la Región Aquitania y el Estado se comprometieron por un plazo de siete años a implementar y desarrollar el “contrato de proyectos Estado-Región Aquitania 2007-2013” por un importe de 1300 millones de euros, respondiendo a cuatro desafíos del desarrollo sostenible regional: el desafío del empleo y la modernización del tejido industrial, el desafío del tránsito multimodal, el desafío de la preservación del medio ambiente y del cuadro de vida y el desafío de la renovación urbana, como apalancamiento de cohesión social.

Con respecto al reto del empleo y de la modernización del tejido industrial y económico, cinco proyectos han sido presentados: primero, el proyecto de los polos de competitividad con cuatro polos: “aeronáutico, espacio y sistemas embarcados”, “ruta de laser”, “industria y pino marítimo del futuro”, “Prod’innov”. En segundo lugar como primera región francesa en cuanto al presupuesto dedicado al I+D, Aquitania moviliza sus créditos para financiar proyectos de envergadura en los ámbitos de la neurociencia, del óptico laser, de los sistemas embarcados... En tercer lugar, en materia de enseñanza superior y de vida estudiantil, un

⁸⁵⁸ *Idem*, pág.8.

⁸⁵⁹ Reglamento (CE) n o 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006 , por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n o 1260/1999, *DO L 210 de 31.7.2006*, p. 25/78; Reglamento (CE) n o 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006 , por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n o 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) n o 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, *DO L 371 de 27.12.2006*, p. 1/171; Reglamento (CE) n o 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006 , relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n o 1784/1999, *DO L 210 de 31.7.2006*, p. 12/18

esfuerzo se realiza para compensar la falta de formaciones de ingenieros con la creación de la Ciudad de los ingenieros, acción mayor del polo de investigación y de enseñanza superior (PRES) de Burdeos- Universidad reuniendo los escuelas de ingeniería. Por otra parte, la región quiere favorecer la orientación y la formación a lo largo de la vida. Es el objetivo del Instituto regional de Orientación y de Oficios que será creado en el marco de la política de formación de los trabajadores por cuenta ajena completando la política de formación de los demandantes de empleo, competencia propia del Consejo Regional. Por último, como la agricultura y la industria agroalimentación son pilares de la economía aquitana y para anticipar la evolución de la política agrícola común, la región pretende favorecer la instalación de jóvenes agricultores, sostener la competitividad de las industrias agroalimentarias y fomentar una agricultura que respeta el medioambiente. No obstante, consta que ninguna medida se refiere a la aproximación transfronteriza que puede ostentar el empleo en Aquitania. En el documento “una ambición compartida para Aquitania”, el Contrato de proyecto abarca el impacto de las relaciones franco-españolas sólo con respecto al tránsito multimodal y a los transportes.

Para el periodo 2014-2020, el Gobierno francés estableció sus orientaciones a través del plan “Invertir para Francia” articulado sobre dos ejes: la competitividad y la transición ecológica y energética. La contractualización trata de cinco temáticas: la enseñanza superior, las redes de porvenir y la usina del futuro, la movilidad multimodal, la cobertura del territorio por banda ancha, la transición ecológica y energética. “Se abordará el empleo de forma transversal en estas temáticas y los contratos de plan regionales de desarrollo de formaciones profesionales estarán vinculadas a los CPER”⁸⁶⁰. “Los contratos de plan son, desde su creación, una herramienta privilegiada de la relación contractual entre el Estado y las regiones, acompañando la descentralización. Traducen prioridades compartidas por el Estado y las regiones, pero también los otros niveles de colectividades territoriales, en materia de ordenación y desarrollo del territorio nacional, con una preocupación de justicia, de igualdad y de dinamismo de los territorios”⁸⁶¹. De una cierta manera, la Región aparece como la institución pivote en la implementación de la descentralización tanto a nivel de la formación profesional puesto que la Ley n°2005-32 la convierte en la entidad responsable de la formación profesional de los jóvenes y adultos que buscan un empleo, el Estado siendo competente para la formación de determinados colectivos, como de la economía y de la

⁸⁶⁰ Circulaire n°5670/SG du Premier Ministre aux Préfets de Région sur les contrats de plan du 2 août 2013. http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/08/cir_37358.pdf

⁸⁶¹ *Ibidem*.

definición de orientaciones estratégicas. Sin embargo, en este contexto, se trata de “dirigismo contractual de nueva generación que asocia un gran número de personas públicas o privadas, al ejercicio del poder”⁸⁶² y es una manera elegante de recordar que las Regiones no disponen de las competencias necesarias para decidir de las modalidades de ordenación de su territorio pero más aún es reafirmar la falta de autonomía financiera para este tipo de proyecto, dejando como única y sola alternativa inscribirse en la voluntad de un Estado que paga y que por tanto manda. Frente a los intentos numerosos de coordinación por parte del Estado entre los actores del empleo y de la formación, la competencia, la experiencia adquirida por la Región desde hace treinta cinco años⁸⁶³ conduce a designar la Región como Jefe de fila de un servicio público regional de la inserción profesional, de la formación profesional, de la orientación y del aprendizaje para compensar.

2- La Formación Profesional

“La formación profesional constituye (...) la prolongación indispensable de las atribuciones reconocidas a la Región en materia de desarrollo económico y de ordenación del territorio. Es la consagración de la existencia de las cuencas de empleo cuyos límites superan las de los departamentos y a fortiori de las comunas.”⁸⁶⁴

Según lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 71-577 de 16 de julio de 1971 de orientación sobre la enseñanza tecnológica, la formación profesional tiene por objeto de garantizar en todas las épocas de la vida la formación y el desarrollo del hombre, de permitirle adquirir los conocimientos y el conjunto de aptitudes intelectuales o manuales que concurren a su desarrollo y al progreso cultural, económico y social. El artículo 900-1 del Code du Travail precisa que la formación profesional se opone a la formación reglada que es de competencia del ministerio de la educación nacional. La formación profesional continua abarca las formaciones ulteriores destinadas a las personas entradas en la vida activa. Además de la formación profesional, la competencia de la región comprende las acciones de aprendizaje, a través del “contrato de aprendizaje” definido en el artículo L.111-1 del Code du Travail. Es un contrato por el que un jefe de establecimiento industrial o comercial, un artesano, se compromete en proporcionar una formación profesional metódica y completa a otra persona

⁸⁶² SUPLOT A., « *La relativité du contrat en questions. Conclusions générales* », in Association Henri Capitant, *la relativité du contrat*, Paris, LGDJ, 2000, pp.321-345.

⁸⁶³ IBORRA M., Rapport adopté le 29 mai 2013 dans le cadre d’une mission d’information sur Pôle Emploi et le service public de l’emploi, pág.31-32.

⁸⁶⁴ ASSEMBLEE NATIONALE, 1981-1982, n°109, pp.16-17.

que se compromete a trabajar con él en base a condiciones y duración previamente acordadas.

La Formación Profesional y el aprendizaje se ubican al cruce de dos ámbitos, la enseñanza y el desarrollo económico. La Ley de 13 de agosto de 2004 relativa a las libertades y responsabilidades locales acabó con la descentralización de la formación profesional y aclaró la distribución de competencia entre el Estado y las Regiones. Otorga plena competencia a las Regiones que hasta entonces se limitaban a implementar acciones de aprendizaje y de formación profesional. Con estas nuevas disposiciones, la Región tiene competencia para definir e implementar la política regional de aprendizaje y formación profesional de jóvenes y adultos que buscaban un empleo o una nueva orientación profesional (art. L.214-12 del Código de Educación), contribuye al reconocimiento de la experiencia y organizan acciones destinadas a responder a las necesidades de formación y aprendizaje.

Como se planteó en los precedentes desarrollos, existe una gran diversidad de actores en el ámbito de la Formación Profesional lo que dificulta la coordinación. El Estado, las empresas, los organismos recaudadores, las cámaras consulares, los sindicatos, trabajadores beneficiarios, colectividades territoriales y en particular la Región intervienen en esta materia. El reparto de los roles entre el Estado, las regiones y los varios socios implica la existencia de estructuras y modalidades precisas de coordinación, para evitar la balcanización de dicho sector. Como lo establecen los artículos 7, 8 y 9 de la Ley n°83-8 de 7 de enero de 1983⁸⁶⁵ “toda transferencia de competencias del Estado en beneficio de las regiones debe acompañarse de la transferencia de servicios correspondientes mediante los correspondientes convenios. Una circular de 22 de abril de 1983⁸⁶⁶ precisa que la delegación regional a la acción profesional, no transferida, debía aportar a la región el apoyo que considera oportuno. Es a través del Comité regional de la formación profesional, de la promoción social y del empleo que se conciertan las orientaciones a medio plazo de las políticas de Estados, de la región y de los interlocutores sociales en materia de empleo y de formación profesional, con la finalidad de favorecer la coherencia de las acciones desarrolladas en relación con el CESER. Este comité examina y evalúa la situación y las perspectivas regionales en aquellos sectores y formula dictámenes tras petición del prefecto o del presidente del Consejo Regional. Por otra parte, el Comité Nacional de coordinación de programas regionales de

⁸⁶⁵ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. JORF du 9 janvier 1983.

⁸⁶⁶ Circulaire du 22 avril 1983 relative au transfert de compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage. JORF du 8 mai 1983.

aprendizaje y de formación profesional está encargado de evaluar y armonizar las políticas regionales para obtener una cierta coherencia del conjunto y garantizar la igualdad de oportunidades en materia de aprendizaje y de formación profesional. Considerado como Parlamento de la Formación Profesional está regulado por el artículo L.214-4 del Código de la educación. Está compuesto por trece representantes de Estado, trece de las organizaciones sindicales y profesionales y de un representante elegido por cada Consejo regional.

En virtud del artículo 84 de la Ley de 7 de enero de 1983, las regiones deben elaborar cada año un programa regional de aprendizaje y de formación profesional continua. Con la Ley nº93—1313 de 20 de diciembre de 1993 relativa al trabajo, al empleo y la formación profesional, los consejos regionales deben diseñar planes regionales de desarrollo de formaciones profesionales de jóvenes, y han estado encargados de desarrollar acciones de formación de cualificación de los jóvenes de 16 a 26 años. El plan regional de desarrollo tenía por finalidad desarrollar el conjunto de los ámbitos formativos de manera coherente, en función de las necesidades identificadas y de las realidades económicas regionales. En virtud del artículo 8 de la Ley nº2002-276 de 27 de febrero de 2002 relativa a la democracia de proximidad vino completar el contenido de los planes regionales de formaciones profesionales. Además de definir las orientaciones a medio plazo en la materia para los jóvenes y adultos para garantizar su acceso o su vuelta al empleo en base a las realidades económicas regionales, define también las prioridades relativas a la orientación, la información y el reconocimiento de la experiencia profesional. La Ley de 13 de agosto de 2004 vino reforzar la eficacia del Plan Regional de Desarrollo de las Formaciones Profesionales afirmando la competencia de la región tras concertación con los actores interviniendo en este ámbito. Dicho plan tiene por objeto definir una programación a medio plazo de las acciones de formaciones profesionales de jóvenes y adultos y de fomentar un desarrollo coherente del conjunto de los ámbitos de formación. Con respecto a los jóvenes, el plan abarca el conjunto de los ámbitos formativos que preparan al empleo e incluye el esquema provisional de aprendizaje, el esquema regional de formaciones sociales y el esquema regional de las formaciones sanitarias. En cuanto a los adultos, cubre el conjunto de acciones de formación profesional permitiendo el acceso o la vuelta al empleo. Por último, define las prioridades en materia de reconocimiento de la experiencia profesional.

Competente en materia de desarrollo económico y de formación profesional, la Región ejerce una importante responsabilidad: el éxito del desarrollo territorial. Interlocutor de las empresas y promotor de orientaciones en el ámbito de la economía territorial, se encuentra además encargada de proponer un plan de formación que responde a las necesidades identificadas en el mercado laboral regional tanto las expresadas por el tejido económico presente en el partido territorial como por parte de jóvenes en vía de inserción profesional y de los trabajadores activos sin empleo. Sin embargo, este paquete competencial tiene un carácter de “inacabado” puesto que la Región no dispone de competencia en el ámbito de empleo. En efecto, las estrategias desarrolladas por la Región, tanto en materia económica como de formación profesional, requieren un protocolo competencial completo, es decir de la fase inicial, en concreto un diagnóstico territorial que abarca tres ámbitos: la economía, la formación y la situación de empleo (hasta la prospectiva), la fase intermedia que consiste en diseñar estrategias y la fase final la implementación de medidas en el conjunto de los ámbitos objeto de las medidas regionales, incluyendo naturalmente las medidas de lucha contra el desempleo. Aunque no sea el caso actualmente, la reflexión desarrollada sobre la perspectiva transfronteriza del empleo en un marco eurorregional permite también poner de manifiesto los desequilibrios internos a un país como es el caso de las regiones en Francia y que inexorablemente impactan sobre las relaciones mantenidas con Regiones de otros países. En materia de empleo, consta que la competencia se expresa más bien en la Región administrativa que en la Región política. El Estado, representado el Prefecto de Región, pilota el Servicio Público de Empleo, que se encuentra disociado del desarrollo económico, ámbito de intervención regional. Lo que se traduce en una suerte de vía crucis para el demandante de empleo que acaba en el despacho de un “electo local”⁸⁶⁷.

B.- La Región Aquitania a prueba de una política territorializada de empleo

Como se deduce de los desarrollos anteriores, la región, como entidad territorial, no dispone de competencias en el ámbito de empleo, a pesar de ejercer competencias estrechamente vinculadas, como el desarrollo económico y la formación profesional. Su intervención es residual y se circunscribe a contribuciones financiera o participación a instancias encabezada por la representación regional del Estado. La explicación se encuentra en el modelo elegido por Francia: la territorialización de las políticas de empleo diseñadas a nivel estatal (1). Sin

⁸⁶⁷ ROUSSET A., « *Emploi : et si on essayait enfin les régions ?* », Les échos, 12 décembre 2014.

embargo, el ejecutivo de la Región Aquitania defiende otra posición. Considera que la evolución de las competencias regionales debe apuntar hacia un derecho a la experimentación para las regiones en materia de acompañamiento hacia el empleo (2), lo que la reforma proyectada en la ley relativa a la nueva organización territorial de la República contempla.

1.- La política de empleo, una política territorializada de competencia estatal

En primer lugar, el Estado desarrolla políticas públicas específicas en el ámbito del empleo para entre otras, fluidificar el mercado laboral y reducir los desequilibrios. El Estado “tiene la responsabilidad de conducir la política económica y social así como la defensa del empleo” a tenor de lo dispuesto en el artículo L.2251-1 del Code Général des Collectivités Territoriales. Define las orientaciones y las herramientas a nivel nacional. A nivel territorial y desconcentrado, las DIRECCTE y las prefecturas participan a su implementación. Cabe precisar que, como se detalló anteriormente en la primera parte de este trabajo, relativa al Servicio Público de Empleo, las DIRECCTE ocupan un papel central puesto que están encargadas de la política del trabajo y de las acciones de inspección de la legislación del trabajo, de las acciones de desarrollo de las empresas y del empleo en Francia o en el extranjero, del mercado laboral, de la formación profesional continua⁸⁶⁸. Así, la creciente relevancia de la política de empleo condujo a la creación del Servicio Público de Empleo⁸⁶⁹ que en virtud del artículo L.5311-1 del Código de Trabajo tiene por misión la atención, la orientación la formación y la inserción, comprende la colocación, el abono del ingreso de sustitución, el acompañamiento de los demandantes de empleo y la ayuda a la segurización de las trayectorias profesionales de todos los trabajadores. Se encargan del Servicio Público de Empleo, los servicios del Estado encargados del empleo y de la igualdad profesional, el Pôle Emploi y la Asociación nacional para la formación profesional de adultos (AFPA).

Por otra parte, el empleo es una prioridad que compete al Estado pero cuya implementación se apoya en “la definición de una estrategia regional promovida por el SPE que asociara a los actores económicos y las entidades territoriales⁸⁷⁰. La territorialización presenta ventajas prácticas puesto que permite “la implementación de un derecho más concreto, renovado en el análisis de algunas nociones fundamentales, más cercano de los problemas diarios, es decir

⁸⁶⁸ Décret n°2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi. JORF du 13 novembre 2009.

⁸⁶⁹ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. JORF du 19 janvier 2005.

⁸⁷⁰ Circulaire DGEFP no 2003-30 du 5 décembre 2003 NOR : *SOCF0310094C* relative à la mise en œuvre de la politique de l'emploi action territorialisée du SPE pour 2004. *Bulletin Officiel du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle* n° 2003/18 du dimanche 29 février 2004.

más respetuoso de los derechos de las personas”⁸⁷¹ La dinámica de territorialización desemboca en una aplicación “a la carta” del derecho a partir de un marco establecido por ley y alcanzando una conciliación entre el interés general y el interés particular y una articulación entre las competencias y los recursos correspondiente con los mecanismos de decisiones a partir de una elección que emana del terreno⁸⁷². El Consejo Constitucional vino confirmar esta lógica considerando que una normativa reglamentaria dictada en base a una ley y “destinada a tomar en cuenta la especificidad de las situaciones territoriales (...) no desconoce el principio de igualdad y constituye un medio para asegurar su implementación”⁸⁷³.

Para garantizar la coordinación de los distintos actores, el artículo R. 5312-2 del Código de Trabajo, establece que los Prefectos de Región y de departamentos, asistidos por los directores regionales de las DIRECCTE, coordinan la acción del Pôle Emploi con la de los servicios y organismos encargados de la implementación de las políticas de empleo definida por los poderes públicos. Además de estas reuniones del Servicio Público del Empleo Regional (SPER) y del Servicio Público del Empleo Departamental (SPED), se añadieron reuniones del Servicio Público de Empleo Local (SPEL)⁸⁷⁴. Además existen otras instancias que intervienen en el ámbito de la política de empleo: el Consejo Regional de Empleo⁸⁷⁵ que dictamina sobre la organización territorial del servicio público del empleo en las regiones y sobre el convenio firmado entre el Prefecto de Región y el Director Regional de Pôle Emploi; y los Comités de coordinación regional de empleo y de formación profesional, creado en cada región y presidido por el Prefecto, y que tiene por finalidad favorecer la concertación entre los distintos actores para garantizar una mejor coordinación de políticas de formación profesional y de empleo. Está encargado en particular de las funciones de diagnósticos, estudio, seguimiento y evaluación de políticas⁸⁷⁶.

⁸⁷¹ MADIOT Y., « *Vers une territorialisation du droit* », *op.cit.*, pág. 948.

⁸⁷² AUBY J-F., « *Vers de nouveaux territoires ? Le débat sur la carte administrative française* », *Territoires* 2020,1, 2000, pág.22.

⁸⁷³ Décision du Conseil Constitutionnel n°94-358 DC du 26 janvier 1995, Loi d’Orientation pour l’Aménagement et le Développement du Territoire, Recueil pág.183.

⁸⁷⁴ Instruction DGEFP n°2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l’emploi au niveau infradepartemental. BO MTES n°4 du 30 avril 2011.

⁸⁷⁵ Article R.5112-3 du Code du Travail Le Conseil national de l'emploi comprend, outre le ministre chargé de l'emploi, président, vingt-sept membres ainsi répartis : « 1° Cinq représentants de l'Etat, 2° Cinq représentants des organisations syndicales de salariés interprofessionnelles représentatives au plan national, 3° Cinq représentants des organisations professionnelles d'employeurs, 4° Trois représentants des collectivités territoriales nommés sur proposition respectivement des présidents de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des régions de France ; Le directeur général et deux membres du conseil d'administration, nommés sur proposition de ce conseil, de l'organisme gestionnaire de l'assurance chômage mentionné à l'article L. 5427-1 ; Le président du conseil d'administration et le directeur général de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 ; Le directeur général de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes ; Un représentant des maisons de l'emploi conventionnées désigné par le ministre chargé de l'emploi ; Deux personnalités qualifiées, désignées par le ministre chargé de l'emploi.

⁸⁷⁶ Article D.6123-18 du Code du Travail.

Así como lo revela el informe de la IGAS, la definición de noción de política territorial en Francia corresponde más bien a la definición de la política territorializada. El enfoque de la territorialización obliga la política de empleo a tomar en cuenta las especificidades de los territorios. La confusión persiste al afirmar que tres modelos o tipos ideales de política territorial de empleo o de territorialización de la política de empleo se pueden identificar, a partir de la implementación: en primer lugar, la política de empleo designa las acciones para el empleo que resultan de una lección autónoma, libre de los actores del territorio (concepto de “proyecto territorial”); tanto el diagnóstico, las acciones y medidas provienen de los actores locales sin orientación previa del centro. No existe en Francia; en segundo lugar, la política territorial sería la política territorial aplicada. El nivel territorial se encarga de la implementación de las acciones decididas a nivel central. Por último, la política territorializada, que es el modelo desarrollado en Francia. En este caso, la política de empleo se impulsa y se diseña a nivel estatal a través de dispositivos nacionales. Luego dichas medidas se aplican en los territorios según las características y singularidades del sitio, dejando un margen de maniobra más o menos importante a las autoridades territoriales. Por otra parte, el proceso o el movimiento de territorialización siendo dinámico se traduce por una evolución de los modos de intervención en el ámbito del empleo, constituyendo tantas respuestas a determinados contextos⁸⁷⁷. Por tanto, los actores locales determinan procesos a través de un aprendizaje colectivo, conocimientos, normas y reglas comunes alrededor de un bien común: el empleo. El objetivo principal de dichas intervenciones públicas es desde un punto de vista general luchar contra el desempleo y fundamentalmente asegurar la inserción de los parados en el empleo y por consiguiente su integración en el sistema productivo. Resulta que cada actor del empleo, político u operativo, actúa según su propia definición del territorio. El informe del IGAS identificó cinco tipos de territorios: el “territorio económico” que corresponde a la zona de empleo utilizado por la DARES, el INSEE y la DATAR; el “territorio de acción que es el espacio en el que se diseñan y se implementan medidas de empleo; el territorio político-administrativo que se refiere a las circunscripciones de la región, del departamento, de la comunas y sus agrupaciones. Estructura la acción de las entidades territoriales y de los servicios desconcentrados del Estado; el “territorio percibido” y que se traduce en cuenca de empleo o países.

⁸⁷⁷ COLOMB F., Les politiques de l'emploi (1960-2000) – sociologie d'une catégorie de politique publique, Presses Universitaires de Rennes, collection Res Publica, 2012.

Tras haber examinado los contornos de la territorialización de la política de empleo en Francia como modo de transposición territorial de medidas de lucha contra el desempleo definidas a nivel nacional, conviene, en el marco de esta investigación, tomar conocimiento de la reciente evaluación de la política territorial empleo realizada por la Inspección General de Asuntos Sociales a petición del Ministro de Trabajo⁸⁷⁸. “La política territorial del empleo está implementada en el marco de una organización, el Servicio Público de Empleo, instaurada a mediados de los años ochenta. No ha sido inscrita en la Ley antes de la Ley de 18 de enero de 2005 de programación para la cohesión social, modificada por la Ley n°2008-126 de 13 de febrero de 2008. Sin embargo, la implementación de la política de empleo en los territorios se caracteriza por una gran complejidad, del hecho de la diversidad de la naturaleza y de las misiones de los actores, así como de la complejidad de sus relaciones funcionales como financieras.”⁸⁷⁹ Tal es la concepción que el propio representante del Estado central en el ámbito del trabajo expresa con respecto a la política territorial del empleo desarrollada en Francia.

La misión IGAS elaboró una definición empírica de la política territorial del empleo que resulta de un enfoque de territorialización y que se traduce por uno o varios planes de acciones (en el ámbito de la gestión del mercado laboral o del acompañamiento en las mutaciones económicas y la creación de empleo; en un territorio, región, país, departamento, comuna, barrio o partido territorial de un servicio local (Pôle Emploi o Misión local) o cuenca de empleo; por un contexto que compromete a los actores en una dinámica razonada en base a un diagnóstico; dicha dinámica siendo por su vertiente operativa, organizada y compartida (partenariado).

A través de la cartografía realizada en el marco de la misión, se da una imagen de la territorialización como un enfoque socio-técnico complejo que requiere conocimientos y técnicas tomando en cuenta las condiciones en las que se aplica. “La territorialización debe funcionar como una relojería fina, integrada por la acción articulada de más de 1000 puntos de contactos o unidades de proximidad, que dependen de 4 o 5 categorías de gobernanza, en una organización “El Servicio Público del Empleo” caracterizado por las culturas

⁸⁷⁸ La misión de la IGAS consistió en presentar un primer informe relativo a la cartografía del Servicio Público de Empleo a partir del análisis de tres componentes: los colectivos cuya necesidades se encuentran mejor cubiertas cuando la territorialización está más desarrollada; las medidas para el empleo cuya utilización en el territorio debe organizarse; y los actores de la política de empleo de quien depende la calidad del enfoque de la territorialización (Cartographie- Mai 2013- RM2013-089P pág.5); un segundo informe presenta el balance de la evaluación así como recomendaciones (Bilan et recommandations-Juillet 2013-RM2013-091P).

⁸⁷⁹ Lettre de mission du Ministre du Travail, M. Sapin au chef de service de l'IGAS, du 8 mars 2013, in Rapport de l'inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), Evaluation de la politique territoriale de l'emploi. Cartographie, bilan et recommandations (MAP), RM2013-089P, pág.296.

profesionales diferentes de las administraciones del Estado, de los interlocutores sociales y de cada una de las entidades territoriales (regiones, departamentos, aglomeraciones, comunas...). En base a una división de tareas muy sutil, estos actores públicos deben aportar una solución a los problemas de empleo de trabajadores y demandantes de empleo así como a los problemas de contratación de los empleadores. Disponen de numerosas herramientas sofisticadas (la misión no pudo inventariar todas las medidas, solo 160), cerca de 200 que representan más 160 mil millones de euros. El desafío que se presenta a los actores de la política territorial de empleo es saber sacar provecho de las especificidades de las 322 zonas de empleo⁸⁸⁰.

El método del inventario permite por una parte poner de manifiesto que existe una abundancia de dispositivos, que la coexistencia de una multiplicidad de dispositivos originan una gran tecnicidad lo que plantea la pregunta de la operatividad de los actores territoriales de la política de empleo a conocerlos y movilizarlo de manera coherente y eficiente, de la necesidad de sacar conclusiones con respecto a los gastos tales y como las medidas fiscales o sociales que consisten a pormenorizar el coste del trabajo. Por otra parte, la evolución de la territorialización como modo “procesual” de política pública, se puede traducir por la aplicación en los territorios de orientaciones y acciones determinadas a nivel nacional; por la adaptación en los territorios de dispositivos nacionales, lo que conlleva la pregunta de las posibilidades por los actores locales de adaptarlos a las realidades de su territorio; por la capacidad de los actores locales a desarrollar acciones de su propia iniciativa (lo que ocurre únicamente en el ámbito de la formación profesional).

La IGAS formuló tres observaciones preliminares a su evaluación: ha sido imposible obtener datos fiables y actualizados con respecto a los dispositivos existentes y desarrollados en la lucha contra el desempleo a nivel territorial. El inventario por ende incompleto puso de manifiesto la existencia de un numero considerables de medidas cuya tecnicidad conlleva la complejidad en la implementación y la casi imposibilidad de poder dominar dichos programas. El coste inherente a este conjunto de medidas es extremadamente importante y permite destacar dos ejes de intervención: las ayudas financieras o dispositivos derogatorios en materia fiscal o social cuya finalidad es mantener o crear empleos y por otra parte, prestaciones en metálico correspondientes al seguro por desempleo⁸⁸¹. En base a estos comentarios, la IGAS articuló su evaluación en torno a cinco ejes y propuso 23

⁸⁸⁰ Rapport de l'inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), Evaluation de la politique territoriale de l'emploi. Cartographie, bilan et recommandations (MAP), RM2013-089P, pág.46.

⁸⁸¹ *Ibidem*, pág. 162.

recomendaciones. Sin desconsiderar el conjunto de aquellas recomendaciones, se relacionan las que tienen un impacto directo sobre el tema de esta investigación.

En primer lugar, con respecto a la definición de la política de empleo, la IGAS opta por la que emana de la percepción de los actores es decir una aproximación extensiva articulada en torno no a las competencias de los actores o de los registros de políticas implementadas sino en torno al objetivo de mejorar la situación del empleo en un determinado territorio movilizándolo el conjunto de palancas disponibles. También se posiciona a favor de una definición ampliada del Servicio Público de Empleo al conjunto de actores que intervienen en el ámbito del Empleo. En segundo lugar, en base a la imposibilidad de proceder al inventario del conjunto de los programas a favor del empleo desarrollados a todos los niveles del territorio, considera imprescindible que se proceda a un censo y una valoración de las intervenciones “locales” de iniciativa propia de las entidades territoriales además de las nacionales ejecutadas territorialmente. Lo que llama la atención en esta evaluación es el contraste que existe entre la justificación de la competencia estatal, centralizada en materia de empleo como garantía de igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a los dispositivos a favor del empleo y finalmente los resultados de la evaluación que indican que existen fuertes disparidades entre las regiones, departamentos y zonas de empleo en la aplicación de los dispositivos a escala territorial. Por consiguiente se desprende la “necesidad de mezclar las aproximaciones de la política de empleo y movilizar a los actores que no están en la actualidad integrados en el SPE (URSSAF, DRFIP o DDFIP). Por otra parte, el territorio, como lugar de aplicación operativa de las medidas de empleo, puede ser un lugar de articulación y de coherencia pero también puede reflejar las divergencias, las contradicciones o las concurrencias entre varios tipos de acciones. Se desprende una deficiencia de coordinación en varios niveles: en la relación entre el SPE y los demandantes de empleo con respecto al acompañamiento y en cuanto a las medidas adaptadas; en la relación entre el SPE y las empresas que cada actor solicita independientemente en vez de actuar de forma concertada y coordinada para una mayor eficacia de las medidas a implementar. La misión considera en este caso que se diseñe una estrategia a nivel regional e infra regional, en un marco concertado, con la participación del conjunto de los actores, que se articularía en torno a una esquema directora de acogidas física de los demandantes de empleo en el territorio regional, de una esquema directora sobre la relación con los distintos colectivos (con indicadores de calidad, herramientas comunes y distribución de los colectivos) y la definición de orientaciones estratégicas en materia de oferta de servicios de los actores de la política de empleo a nivel territorial. En este orden de

idea, la territorialización puede ser la aplicación en los territorios de orientaciones y acciones determinadas a escala nacional; la adaptación en los territorios de medidas nacionales; o la capacidad de los actores locales de implementar acciones de iniciativa propia. Para la IGAS, importa sustituir la vía de la territorialización por la confección de política territorial de empleo basada en una coordinación de las acciones del conjunto de los actores. Combinaría la aplicación de medidas nacionales, según las especificidades locales y el desarrollo de acciones autónomas y propias a nivel territorial que pueden ser complementarias o subsidiarias a las definidas a nivel central. La territorialización involucra también que los actores dispongan de un margen de maniobra en la acción. Esta autonomía se traduce en las asignaciones presupuestarias sabiendo que el gasto se enmarca en una regulación estricta a través de instrucciones proveniente de la autoridad central. En este contexto, los movimientos de descentralización han obligado la conciliación de dos lógicas de intervención en los territorios: la primera lógica es la de “territorio-objeto” en el que se implementan las medidas de política nacional de empleo y la segunda lógica del “territorio-sujeto”, como lugar de concepción, de diseño y de aplicación de acciones en cada entidad territorial. Los intentos de conciliación entre las acciones del Estado, de las autoridades locales y de los actores del empleo ha revelado la dificultad de instaurar una articulación eficiente entre todas. Debido a la influencia masiva del Estado tanto en el diseño de las políticas de empleo a nivel central que de su declinación por los servicios desconcentrados del Estado, la perspectiva de la elaboración de una política territorial de empleo queda lejana. En efecto, en la actualidad, la política de empleo es nacional y está gestionada por una “galaxia de actores”: representantes del Estado, el Prefecto de Región desempeña un papel fundamental. Está asistido por la DIRECCTE y del Director Regional de Pôle Emploi. Además, otros actores de los servicios desconcentrados del Estado intervienen como los servicios desconcentrados de la Dirección General de Cohesión Social. Con respecto a la coordinación de aquellos actores, está asegurada por el SPE y sus divisiones territoriales (SPER, SPED y SPEL) pero se revela difícil de mantener en el tiempo puesto que la metodología aplicada para implementar las medidas de empleo a escala territorial es muy procedimental. La instrucción DGEFP n°2011-9 de 3 de marzo de 2011⁸⁸² que relanzó el Servicio Público de Empleo Local, pero con una dinámica top down, ha actuado en algunos casos como elemento perturbador de relaciones normalizadas entre los actores y el SPER. Consta que el papel del Estado debería consistir en implementar una metodología de trabajo que favorezca la coordinación y la concertación del

⁸⁸² Instruction DGEFP n° 2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental - implication attendue des sous-préfets : objectifs et suivi, NOR : ETSD1106229C. http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2011/03/cir_32682.pdf

conjunto de los actores pero no es el caso: “la acción de los servicios desconcentrados del Estado se inscribe más hoy en día en una lógica de gestión cuantitativa de medidas o de programas que en una aproximación estratégica de necesidades de los territorios.

En segundo lugar, la asimilación del movimiento de territorialización difiere según los actores de la política de empleo. Con respecto al Estado, la creación de la DIRECCTE refleja una aproximación integrada de las realidades territoriales. Es el interlocutor único a nivel regional y sería el actor pertinente para desarrollar una estrategia territorial de empleo. Para Pôle Emploi, la proximidad es la piedra angular de la actividad de este organismo. Así el convenio tripartito 2012-2014 suscrito entre el Estado, la UNEDIC y Pôle Emploi establece que el nivel regional se encarga, de acuerdo con las orientaciones estratégicas y en el marco del presupuesto anual definidos cada año a nivel nacional, de la elaboración de un diagnóstico regional así como de una estrategia regional, ambos compartidos con los niveles territoriales y locales del Pôle Emploi y con el Estado a través de los Convenios Anuales Regionales. Estos convenios se negocian con la DIRECCTE, bajo la autoridad del Prefecto de Región y permiten programar las intervenciones del Pôle Emploi frente a la situación local del empleo y del mercado laboral y especifica las condiciones en las que el operador implementa las acciones de política de empleo. En cuanto a las entidades territoriales, a pesar de la competencia exclusiva del Estado en materia de empleo, la necesidad de desarrollar una visión sistémica de la relación entre economía, formación y empleo en el territorio obligó a las regiones a iniciar un movimiento de territorialización de sus intervenciones como lo plasman los Contratos de Planes Regionales de Desarrollo y de Formación Profesional. Los interlocutores sociales contribuyen a la política de empleo y su espacio de negociación ha sido siempre vinculado al sector profesional, excepto que desde 2004 la negociación interprofesional se ha convertido en espacio de negociación social territorial⁸⁸³. Sin embargo la participación necesaria de los interlocutores sociales implica una reflexión sobre la estructuración jurídica de dicha intervención y su correspondiente financiación.

En tercer lugar, la misión de la IGAS se focalizó sobre los límites que conocen los Servicios del Estado en la dirección de las políticas territoriales de empleo. La concepción de los dispositivos en favor del empleo debe descansar en estudios de impactos basados en datos provenientes de los territorios y de no de origen nacional con la finalidad de evaluar la eficacia de las intervenciones en los mercados locales de trabajo. Por otra parte, la

⁸⁸³ Article 48 de la Loi n°2004-391 du 4 mai relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

multiplicidad de los diagnósticos territoriales crea la confusión y genera una falta de legibilidad. Cada actor elabora su propio diagnóstico considerando que los diagnósticos elaborados por los Observatorios Regionales Empleo Formación (OREF), en colaboración con los Servicios de Estudios, Estadísticas y de Evaluación (SESE) de las DIRECCTE no son referencias. Por tanto, se desprende la necesidad de estructurar mejor la actividad de diagnóstico con una metodología común a todos los territorios y codirigida por la DIRECCTE y la Región.

En cuarto lugar, la IGAS ve en la nueva ola descentralizadora una oportunidad de proceder a las mejoras anteriormente descritas promoviendo el refuerzo del papel de la Región y la suscripción de convenios entre el Estado, la Región y los operadores (Misiones Locales y Pôle Emploi) pero también reflexionar a la pertinencia de mantener los Servicios Desconcentrados tales y como los SPER, SPED y SPEL.

Por último, es cierto que la evaluación de la política territorial de empleo realizada por la IGAS conduce a considerar como necesaria la evolución de una territorialización de la política de empleo hacia la elaboración de una verdadera política territorial de empleo.

En síntesis, el reparto competencial que se opera en Francia, entre el Estado y las entidades territoriales en general, y con la Región en particular es poco claro, poco inteligible e incoherente. En efecto, de partida, la coexistencia de una Región doble, administrativa y política da lugar a una primera reflexión: el Prefecto de Región como representante del Estado en la Región administrativa son los ojos del Estado sobre la actuación de las instituciones que emanan de la Región política. En segundo lugar, la distribución de competencias en Francia no responde a un procedimiento de reparto competencial como en España. Los trasposos se realizan a medida de las reformas territoriales, todas inscritas en el espíritu jacobino francés que desconfía de las entidades infranacionales y promueve la centralización como modo de gestión territorial. En tercer lugar, la valoración realizada por la IGAS concluye sobre la ineficiencia del sistema actual y preconiza un cambio de paradigma: substituir la política de empleo territorializada por la elaboración de política territorial de empleo.

La Región Aquitania, a través de su representante, afirma ya desde hace muchos años que la actual arquitectura competencial en materia de empleo no responde a las expectativas ni de los ciudadanos, ni del mercado laboral y que la Región está en capacidad de garantizar una mejor organización territorial del servicio público de empleo así como una distribución de los

fondos asignados mejor enfocada en base a las necesidades identificadas de las cuencas de empleo. En el marco de esta investigación interesa entonces examinar las posibles evoluciones del papel de la Región Aquitania en el ámbito del empleo a través del prisma de la última reforma territorial.

2- La Región Aquitania y el empleo: de un papel marginal a un estatuto de coordinador del Servicio Público de Empleo

La Región Aquitania, como es el caso de las otras regiones políticas francesas, es por una parte, víctima de un secuestro competencial en el ámbito del empleo puesto que ocupa un papel marginal y por otra parte, se configura como el nivel clave de la organización territorial francesa, disponiendo de un amplio margen de maniobra en materia de desarrollo económico puesto que viene apoyar el tejido empresarial presente en su territorio, así como en el ámbito de la Formación Profesional, estando encargada de diseñar la estrategia formativa del capital humano regional. Fuera de las intervenciones anteriormente enumeradas y de las posibles contribuciones financieras a las instancias territoriales de empleo como las casas de empleo, las Misiones Locales o Consejo Regional de Empleo, la Región política no dispone de ninguna prerrogativa, limitando así sus ambiciones de cohesión económico y social.

Frente a esta situación, hay que subrayar que el ejecutivo aquitano, apoyándose en las experiencias de las regiones de otros Estados miembros, ha denunciado esta incoherencia competencial y sus consecuencias hace tiempo. Dar a las colectividades territoriales un lugar en el pilotaje de las políticas de empleo a nivel local había sido una propuesta realizada en el marco del informe realizado por el Senado en 2012 sobre las colectividades territoriales y el empleo⁸⁸⁴. En el marco de la reforma territorial iniciada con el proyecto de nueva organización territorial de la República, se ha iniciado un pulso entre el Estado central y las colectividades territoriales, y en particular con las Regiones.

En primer lugar, tanto la comisión de leyes⁸⁸⁵ como las comisión de asuntos sociales⁸⁸⁶ del Senado han considerado imprescindible atribuir a las regiones una competencia en materia de servicio público de empleo, otorgándoles un papel de coordinación a nivel regional de las

⁸⁸⁴ SENAT, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur les collectivités territoriales et l'emploi par Mme Patricia SCHILLINGER, Sénateur, 3 juillet 2012, pp.59-60.

⁸⁸⁵ SENAT, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale (I) sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République par MM. Jean-Jacques HYEST et René VANDIERENDONCK, 10 décembre 2014, pp.34-35.

⁸⁸⁶ Réunion de la Commission des affaires sociales du Sénat le 9 décembre 2014.

acciones de los intervinientes del servicio público de empleo, y en concreto asociando mejor las regiones a la organización del Pôle Emploi. Sería una primera etapa de una futura descentralización del servicio público de empleo y vendría completar las competencias ejercidas en materia de desarrollo económico y de formación profesional. La enmienda al proyecto de ley propuesta por la comisión de asuntos sociales del Senado contempla en el campo del empleo y de la formación profesional, el fomento de las misiones del Pôle Emploi a nivel regional y nacional y la atribución del papel de jefe de fila de las regiones en materia de coordinación de los actores de la política de empleo. En concreto, Pôle Emploi deberá firmar convenios plurianuales de cooperación con el conjunto de los actores en la política de empleo y presentar regularmente propuestas para reducir el número de intervinientes. Se realizará la pertinente consulta a los Consejos Regionales antes de suscribir el convenio nacional tripartito Estado-Pôle Emploi-UNEDIC. La Región velará a la coordinación de los intervinientes del servicio público de empleo en su territorio. Otro punto importante, el Comité Regional de Empleo, de la Formación y de la Orientación Profesional será presidido por el Presidente de la Región y el Director Regional de Pôle Emploi presentará los avances del convenio regional. Estas enmiendas son el eco de la posición expresada por el Presidente de la Región Aquitania. Parte de un constato claro: en las regiones, las PYMES encuentra dificultades para contratar. Son 820.000 empleos no satisfechos, 400.000 contrataciones abandonadas y el 15% de las ofertas publicadas por Pôle Emploi no encuentran titulares. La explicación a esta situación es doble y contradictoria: en primer lugar, la primea razón es de tipo organizacional. El sistema de acompañamiento hacia el empleo es obsoleto. Su fragmentación entre Pôle Emploi y algunos organismos presentes en los territorios regionales conlleva una dispersión de las energías y una explosión del coste. En segundo lugar, las financiaciones asignadas al servicio público de empleo han considerablemente aumentado sin resultado, el Pôle Emploi, como operador universal, no es identificable en lo esencial: la colocación, y la galaxia de actores dificulta la legibilidad. Por consiguiente preconiza una reforma sistémica que debe acabar con una visión vertical de la sociedad: de París hacia las provincias, las grandes empresas hacia las PYME, el Estado hacia las colectividades territoriales. “Un país que no se descentraliza, es un país que no se reforma”. Concretamente, el derecho a la experimentación para las regiones en materia de acompañamiento al empleo sería una real oportunidad. Afirmando que las políticas pasivas deben quedar en el arsenal competencial de los interlocutores sociales y del Estado, las regiones deben poder experimentar un nuevo servicio público de acompañamiento de los demandantes de empleo que se amolda a la realidad territorial de cada región.

A nivel gubernamental, el Secretario de Estado a la Reforma Territorial consideró que sería coherente atribuir a las regiones las prerrogativas relativas al empleo con carácter experimental para las regiones voluntarias, inscribiéndose en la propuesta del Presidente de la Asociación de las Regiones de Francia, el actual Presidente de la Región Aquitania⁸⁸⁷. Pero las declaraciones del Ministro de Trabajo dejaron claro que se trataría de una versión “light” o mejor dicho “tutelada”, traduciendo de nuevo la incapacidad del Estado francés a emprender una verdadera descentralización competencial y auspiciarse siempre en la desconcentración exacerbada. En efecto, “en materia de formación profesional la descentralización irá hasta el final pero en materia de política de empleo no habrá descentralización, ni del Pôle Emploi, de la acción llevada por las DIRECCTE, ni de manera perenne ni mediante experimentación. El empleo es una prerrogativa estatal. Resulta que « Francia necesitó un poder fuerte y centralizado para hacerse. Hoy necesita un poder descentralizado para no deshacerse »⁸⁸⁸. Se desprende la necesidad de permitir una mejor comprensión de la descentralización por los ciudadanos y de alguna forma de “reinventar la Francia” para evitar que se “deshaga”, apoyándose en las regiones⁸⁸⁹. A pesar de la posición gubernamental, el Senado adoptó la enmienda relativa a la atribución de la coordinación de las acciones del servicio público de empleo a las regiones. La Ministra de la descentralización expresó su disconformidad considerando que el servicio público de empleo debe por cierto mejorar sus resultados pero por ello, hace falta una mejor territorialización de los objetivos y de los actores sin que haga falta un traspaso de competencia sino una voluntad común de comprometerse para el empleo.

El cambio de lógica sería oportuno. De la territorialización de las políticas de empleo con todos los aspectos negativos que conllevan, importa promover el diseño de políticas territoriales del empleo. Es necesario dejar la lógica de top down a favor de una lógica bottom up. Privilegiaría una coordinación eficaz entre los actores, una aproximación global e interdisciplinaria de las acciones a favor del empleo y fomentaría la aplicación adaptada, es decir con una obligación de resultado dejando la libertad a las autoridades locales de optar por los medios más adaptados.

⁸⁸⁷ « Réforme territoriale : Valls recadre Vallini sur la compétence de l'Etat sur l'emploi », La gazette des communes du 15 décembre 2014.

⁸⁸⁸ FRINAULT T., Le pouvoir territorialisé en France, Presse Universitaire de Rennes, 2012, pág.9 : « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire » (François Mitterrand, 15 juillet 1981).

⁸⁸⁹ LEVY J., Réinventer la France. Trente cartes pour une nouvelle géographie, Fayard, Paris, 2013.

Conclusión del Capítulo 1:

En consecuencia, el análisis de los modelos de descentralización desarrollados en España y en Francia, y de las consecuentes territorializaciones de las políticas de empleo respectivas permite, en primer lugar, observar que en Francia, el diferente que opone los políticos locales y el gobierno pone de relieve la fractura que existe en Francia entre los partidarios de una centralización arcaica que demostró sus límites y los defensores de una descentralización como dinámica contemporánea.

En segundo lugar, en la Eurorregión Aquitania Euskadi, no sólo existe una asimetría competencial sino una divergencia conceptual inherente a los modelos de descentralización, una oposición entre política territorializada de empleo y política territorial de empleo.

En tercer lugar, actualmente, la Región Aquitania no dispone de competencia en materia de políticas activas. Sólo puede presentar peticiones en el Comité Regional de Empleo, contrariamente a la Comunidad Autónoma de Euskadi que puede, en base a las orientaciones nacionales, diseñar una política territorial que se adecue a las características del mercado laboral vasco.

En cuarto lugar, si la Región Aquitania dispusiera del tríptico competencial - desarrollo económico, formación profesional y empleo - podría inscribirse en el desarrollo de una de las directrices de la Estrategia Europa 2020 que trata del fomento de la movilidad de los trabajadores en el espacio comunitario y más particularmente en una zona fronteriza donde finalmente se desprende el efecto negativo que produce la presencia de una frontera entre dos países vecinos, que delimita dos modelos.

La territorialización de las políticas de empleo tiene especial relevancia en las unidades territoriales vecinas, partes de un paisaje jurídico-administrativo regulado por otro ordenamiento jurídico, y más particularmente en los espacios transfronterizos. Por tanto, frente a esta situación, se asiste a una reacción por parte de los actores territoriales presentes en zonas singulares como lo son las zonas transfronterizas, que consisten en programar medidas o dispositivos a través de la cooperación transfronteriza.

Capítulo 2.- La territorialización de las políticas de empleo en los espacios fronterizos: hacia adaptaciones necesarias

Debido a la implementación de modelos de descentralización diferentes, la territorialización de las políticas públicas y en particular de las políticas de empleo, en España y en Francia, se desarrolla según dos aproximaciones distintas. De un lado, el sistema español de las autonomías conduce a una territorialización horizontal de la estrategia nacional de empleo, invitando las Comunidades Autónomas a elaborar su propia política territorial de empleo, para definir medidas que responden a las características de cada territorio. Por otro lado, la desconcentración francesa aboga por una territorialización vertical, que se desarrolla en la unidad regional de doble formato: la región administrativa presidida por el Prefecto de Región (nombrado sobre propuesta del Primer Ministro) cuya responsabilidad consiste en velar a la buen aplicación de la política de empleo nacional territorializada, y la región política encabezada por el Presidente de la Región (elegido al sufragio universal), que no dispone de prerrogativas en el ámbito del empleo.

Los procesos de territorialización que sean vertical u horizontal de las políticas de empleo española y francesa convergen en su ámbito territorial de aplicación puesto que abarcan el conjunto del territorio sin distinción. No obstante, como ya se demostró en los desarrollos anteriores, las zonas transfronterizas ostentan particularidades, y en su seno se puede observar como el choque entre dos concepciones de la descentralización genera un desequilibrio competencial entre entidades territoriales, una clara oposición conceptual entre política territorializada y política territorial de empleo provocando una colisión internormativa.

La territorialización de las políticas de empleo en los espacios transfronterizos presenta un carácter particular porque en una región transfronteriza, constituida por un espacio, un cierto número de grupos humanos y por una tela específica tejida de las relaciones que vinculan aquellos colectivos y este espacio, existe una frontera que perturba, que opone, que reúne, que separa y que genera problemas específicos tanto a nivel espacial, socio-económico, socio-cultural e institucional, independientemente de los sistemas políticos en los que se enmarca. Y por ello, se rozan las medidas de dos vías o más de territorialización de las políticas de empleo.

El fomento de un mercado laboral transfronterizo requiere políticas de empleo que proponen medidas que no sólo promuevan la movilidad laboral transfronteriza, sino que respondan a los desafíos de un mercado de trabajo singular y paradójico por ser un ámbito territorial de empleos potenciales y a la vez rasgado entre dos ordenamientos jurídicos y políticos compartimentados. No obstante, consta, tras el examen de las políticas de empleo española y francesa, que los espacios transfronterizos no disfruten de un régimen derogatorio en la aplicación de aquellas políticas, sufriendo la uniformización con vocación igualitaria. En el caso de la Eurorregión Aquitania-Euskadi, el espacio transfronterizo ha sido clasificado como espacio de trabajadores fronterizos potenciales por generar un flujo menor de 4000 de trabajadores⁸⁹⁰. Para desarrollarlo, las medidas que conforman las políticas de empleo deben tomar en cuenta, por un parte, la existencia de una biculturalidad jurídico-normativa y por otra parte, la fusión socio-cultural que caracteriza dichos espacios, y responder a las expectativas de los ciudadanos en materia de reducción del desempleo y de ayudar las empresas a solucionar sus problemas de mano de obra. Si es cierto que cada frontera se caracteriza por elementos históricos y políticos propios que la distinguen de las demás, involucrando formas y contenidos de la interacción entre autoridades locales muy diferentes en función de los contextos, y que en algunos casos “las diferencias determinadas por los límites fronterizos a la hora de organizar las áreas de frontera, hacen muy difícil realizar un análisis homogéneo”⁸⁹¹, como lo subrayaba D. De Rougemont, todos los espacios transfronterizos ostentan las mismas características: comparten un territorio, en muchos de ellos, una identidad común, una misma cultura y a pesar del choque interodinamental, las relaciones se regulan por usos y hábitos propios a dichos territorio. Por consiguiente, con carácter paralelo y complementario a la territorialización uniforme de las políticas nacionales de empleo, las experiencias de cooperación transfronteriza entre actores territoriales, en el ámbito del empleo, vienen intentar suplir las carencias observadas en las zonas transfronterizas.

Así, en los espacios transfronterizos que existen tanto en Francia como en España, la ejecución territorial de las políticas públicas inherentes a cada Estado no da entera satisfacción y tiende a transfronterizarse. En efecto, a través el examen del conjunto de los espacios fronterizos con Francia y España, y de la participación a redes de intercambios y foros sobre las instituciones y las prácticas transfronterizas en materia de empleo, se demostró

⁸⁹⁰ Los espacios de trabajadores fronterizos potenciales se encuentran a la frontera germano-danesa, entre Dinamarca y Suecia llamado “espacio transfronterizo del Sund”, entre Noruega y Suecia, entre Finlandia y Suecia, el Tirol a la frontera entre Alemania, Austria e Italia, y la frontera entre España, Andorra y Francia.

⁸⁹¹ BUFON M., “*Geography of border landscapes, borderlands and Eurorregions in the enlarged EU*”, *Rivista Geografica Italiana*, n°113, 2006, pág 47-72 (50).

que las necesidades locales en materia de empleo recibieron respuestas adaptadas a la singularidad de aquel territorio, unos por partes de las instituciones otras por parte los agentes económico-sociales presentes en el territorio (Sección I). En la Euroregión Aquitania-Euskadi, los Servicios Públicos del Empleo y la Inspección del Trabajo ofrecen ilustraciones de la transfronterización de las medidas de lucha contra el desempleo, pero también la implicación de los actores económicos y sociales en el funcionamiento del mercado laboral en su vertiente transfronteriza (Sección II) demuestra primero, que el espacio transfronterizo requiere medidas que se moldeen a la particularidad del ámbito territorial de aplicación de las medidas para el empleo que está partido entre dos políticas de naturaleza nacional y, en segundo lugar, manifiesta que las carencias de respuestas institucionales pueden ser suplidas por la actuación, la intervención de actores no institucionales en base a una política voluntarista.

Sección I.- Las adaptaciones de las políticas de empleo a las peculiaridades de las zonas fronterizas

En 1991, la Asamblea Parlamentario del Consejo de Europa ya hizo la luz sobre las dificultades inherente a la creación de un amplio espacio paneuropeo para los trabajadores. Identificó obstáculos que impiden la integración en zonas fronterizas: primero, “en algunas regiones, los fronterizos se perciben como mano de obra necesaria al buen funcionamiento de la economía, lo que dificulta su participación a la vida de la sociedad de acogida y obstaculiza el establecimiento de relaciones intercomunitarias armoniosas”; segundo, afirmó que conocer el idioma y la cultura del territorio vecino es indispensable; y por último, consideró que “incompatibilidades y contradicciones entre los diferentes sistemas administrativos persisten y conllevan graves consecuencias para los ciudadanos que viven en las regiones fronterizas y que trabajen más allá de las fronteras nacionales”⁸⁹². Los problemas surgen en distintos ámbitos: la protección social y la legislación fiscal así como las condiciones de empleo y trabajo, la información y la formación. Estas observaciones son aún de actualidad. Frente a un cierto desinterés por parte de las autoridades centrales se han desarrolladas acciones, bajo la forma de proyectos en muchos casos como vía de obtención de financiaciones, a nivel territorial en la totalidad de las fronteras comunes con Francia y más particularmente con los países ubicados en el norte del hexágono y también entre España y Portugal. En este contexto, el ámbito del empleo ha sido el objeto de acciones transfronterizas de carácter interinstitucional (§1) a través esencialmente de la coordinación de los Servicios Públicos de Empleo, y de carácter para-institucional a instancia de los interlocutores sociales (§2).

§1.- A través de la práctica de partenariados interinstitucionales

Las acciones transfronterizas implementadas son la consecuencia de la incapacidad del Estado a separarse de una aproximación centralizada de las relaciones sociales para integrar mejor las dinámicas locales diferenciadas, lo que conlleva su “descualificación”⁸⁹³. Dirigidas hacia una proximidad más importantes de los mercados de trabajo locales, el diseño y la

⁸⁹² Recommandation 1144 (1991). Recommandation de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe sur la situation des populations et des travailleurs frontaliers.

⁸⁹³ BERTHET T., « *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en question* », série Politiques du social, Presses Universitaires de Bordeaux, 2005, pág.21.

implementación de las políticas sociales y más particularmente las políticas de empleo se trasladan a los territorios que desempeñan el papel de interfaces. Inscribiéndose en la libertad de circulación de los trabajadores y guiados por la voluntad de contribuir a la creación de un mercado laboral de tipo transfronterizo, transparente y fluido, los actores institucionales y más particularmente los protagonistas del Servicio Público de Empleo promovieron iniciativas destinadas a facilitar la intermediación a través de herramienta como EURES-T (A) pero también la formación profesional y la corolaria equivalencia de titulaciones (B)

A.- En el ámbito del empleo. La cooperación entre Servicios Públicos de Empleo: Bélgica, Alemania, Suiza, Luxemburgo, Italia, España

En base a lo dispuesto en el Reglamento (UE) N°492/2011, los Estados miembros y la Comisión podrán emprender en colaboración todo estudio en materia de empleo y de desempleo que consideren necesarios para la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión. Los servicios centrales de los Estados miembros cooperan estrechamente entre sí y con la Comisión, con miras a conseguir una acción común en el campo de la compensación de las ofertas y demandas de empleo en la Unión y la colocación de trabajadores. Tales son los principios (de colaboración y de cooperación) que vienen incentivar un acercamiento en materia de servicio público de empleo. No obstante, esta visión muy céntrica obliga a los actores territoriales emprender iniciativas de proximidad adaptada a las realidades locales.

Con respecto a la frontera que separa Francia de Bélgica, el flujo de trabajadores transfronterizos ha ido evolucionando. Hasta los años 70, el flujo de trabajadores iba principalmente de Bélgica hacia Francia. Pero esta tendencia se invirtió. Se estima a 30000 el número de trabajadores fronterizos que viven en Francia y trabajan en Bélgica contra 5300 belgas que trabajan en Francia. A nivel de gobernanza transfronteriza se puede citar, la Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai que representa dos millones de habitantes y una superficie de representa 100 000 empleos independientes y 790000 puestos de trabajadores por cuenta ajena. En este contexto, a iniciativa de los Servicios Públicos de Empleo nacionales regionales, el Pôle Emploi Nord-Pas-de-Calais, el VDAB, el Forem y UNIZO se han comprometido, en el marco de INTERREG Francia-Walonia-Vlaanderen a permitir la convergencia de los mercados laborales del Nord-Pas-de Calais, de Flandre Occidentale y del Hainaut Belga mediante la integración de la dimensión transfronteriza en su estrategia, y la

organización de un Forum Empleo Transfronterizo, intercambiando buenas prácticas y organizando seminarios temáticos.

En la frontera entre Francia, Bélgica y Luxemburgo, tras la realización de una misión trinacional franco-belga-luxemburguesa a partir del año 1985, este territorio ha puesto en marcha una iniciativa concertada de cooperación que asocia representantes de los Estados francés, luxemburgués y de la Región Walona con los representantes de 3 intercomunales. Su perímetro comprende la Comunidad de comunas de la Aglomeración de Longwy, IDELUX (Intercomunal belga con 3 comunas) y el SIKOR (intercomunal luxemburguesa con 3 comunas.) o sea 118000 habitantes. El Gran Ducado de Luxemburgo cuenta con 360000 empleos y 150 000 fronterizos cuyos 70000 son nacionales franceses originarios de Lorraine. Luxemburgo crea en torno a 10000 empleos por año. El desarrollo económico del país descansa en los trabajadores extranjeros, fronterizos y extranjeros residentes, puesto que ocupan el 93% de los empleos. Por ello, existe un EURES Transfronterizo PED que es un partenariado entre 3 regiones: La Lorraine, el Gran Ducado de Luxemburgo y la provincia del Luxemburgo Belga. La red EURES (European Employment Services) que integra los servicios públicos del empleo pero también los actores sociales ha sido instaurada por la Decisión n°93/569/CEE de la Comisión Europea. Los servicios de información, de consejo y de colocación son los tres pilares de esta red.

La frontera franco-luxemburguesa une la Lorraine, principalmente el departamento de la Moselle al Gran Ducado. De una gran permeabilidad, cruza territorios con alta densidad y muy urbanizados sobretudo en la parte oeste donde coexisten dos aglomeraciones transfronterizas de origen siderúrgico, la de Longwy (1200000 habitantes) y la de Villerupt/Audun-le-Tiche y Esch-sur Alzette (75000 habitantes). El Centro Recurso y Documentación EURES LORRAINE desarrolla acciones destinadas a facilitar la movilidad de cada lado de la frontera y desempeña las misiones de informar a los trabajadores fronterizos y a las empresas de las condiciones de vida y trabajo en los países limítrofes. Participa en la gestión provisional del empleo. De igual manera, participa en redes y salones sobre empleo transfronterizo y multiplica sinergias con otros actores. Desarrolla para las colectividades locales, las empresas y los organismos sociales una oferta de servicios como la organización de permanencia sobre el derecho social y la fiscalidad.

La frontera franco-alemana está marcada por el Rhin, vía de comunicación entre ambos territorios. Es una zona de contacto entre las culturas germánicas y latinas. La mayoría de los ciudadanos de Alsacia y una parte de los de Moselle hablan o entienden el idioma alemán. Alsacia es una ilustración del proceso de integración transfronteriza a escala del conjunto del territorio regional. Separada del resto de Francia por el macizo de los Vosges y de Alemania por el Rhin, esta región es el punto de confluencia de varias culturas. La cooperación de los Servicios Públicos del Empleo francés y alemán: el Pôle Emploi du Haut-Rhin desarrolló una operación de contratación llevada en colaboración con el Arbeitsagentur (agencia alemana para el empleo) de Fribourg. La región de Fribourg conoce una penuria de mano de obra en el sector de la hostelería y de la restauración. En ambos lados de la frontera la situación laboral es distinta. En Fribourg la tasa de paro es de 4%. En Mulhouse, la tasa es del 11%. El Consejo Regional, la AFPA y el Pôle Emploi han decidido poner en marcha una formación profesionalizante en aquellos sectores con una formación lingüística. Pôle Emploi seleccionaba a los demandantes de empleo evaluando el nivel lingüístico y las aptitudes profesionales. La formación dura 8 meses y se dirige a 6 puestos de camareros y 6 de cocineros. Las relaciones se han profundizado. Como acción transfronteriza interinstitucional, se creó recientemente el primer Pôle Emploi Transfronterizo franco alemán⁸⁹⁴. Con ocasión al cincuentenario del Tratado del Eliseo, firmado el 22 de enero de 1963, los Ministros de Trabajo francés y alemán inauguraron el primer centro transfronterizo para el empleo en Kehl, el 26 de febrero de 2013⁸⁹⁵. El Ministro francés M. Sapin afirmó que « el territorio europeo es un único lugar de vida, un único lugar de trabajo y de movilidad en el interés de todos, tanto

⁸⁹⁴ Firma de un acuerdo marco para la colocación franco-alemana e inauguración de la oficina de Kehl. Discurso de M. Sapin, el 26 de febrero de 2013. <http://travail-emploi.gouv.fr/actualite-presse,42/discours,2142/signature-de-l-accord-cadre-de-1,16111.html>. Question écrite n°20543 de Henri Jibrayel (Bouches-du-Rhône – SOC) sur l'agence pour l'emploi franco-allemande publiée dans le JO AN du 5/032013 - page 2460 : « Cette coopération prend la forme d'un accord-cadre pour le placement franco-allemand impliquant les régions et Länder frontaliers. Cet accord-cadre est destiné à être décliné dans des conventions locales qui fixeront les modalités opérationnelles de coopération. Le contenu de l'accord-cadre a été validé par les quatre directeurs régionaux de pôle emploi et de l'Agentur für Arbeit. La première convention locale est celle de Strasbourg-Offenburg qui a créé le bureau de Kehl. La signature de cette première convention locale et l'inauguration par Mme Ursula Von der Leyen et moi-même de cette première agence franco-allemande ont eu lieu le 26 février 2013. D'autres conventions locales découleront également de l'accord-cadre, notamment une déclinaison d'espaces franco-allemands dans chaque agence transfrontalière en Allemagne et en France, sur la ligne Bade-Wurtemberg, Sarre/Rhénanie-Palatinat, et Alsace et Lorraine. » <http://questions.assemblee-nationale.fr/pdf/q14/14-20543QE.pdf> ; Question écrite n° 05810 de M. Jean-Marc Todeschini (Moselle - SOC) sur la coordination transfrontalière en matière d'emploi publiée dans le JO Sénat du 11/04/2013 - page 1138 : « les efforts conjugués de Pôle emploi Alsace et Lorraine et de l'Agentur für Arbeit du Bade-Wurtemberg et de la Sarre, Rhénanie-Palatinat, soutenus par la DIRECCTE Alsace, ont permis la création de la première agence franco-allemande le 26 février 2013 à Kehl pour l'emploi en zone frontalière, que le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a inaugurée avec son homologue, Madame Ursula Von der Leyen, avec pour objectif, à terme, le développement d'un réseau d'agences franco-allemandes dans l'espace frontalier. Cette coopération prend la forme d'un accord-cadre pour le placement franco-allemand impliquant les régions et Länder frontaliers. Cet accord-cadre est destiné à être décliné dans des conventions locales portant création d'espaces franco-allemands dans chaque agence transfrontalière en Allemagne et en France, sur la ligne Bade-Wurtemberg, Sarre/Rhénanie-Palatinat, et Alsace et Lorraine. » <http://www.senat.fr/questions/base/2013/qSEQ130405810.html> . Question écrite n°20543 de Henri Jibrayel (Bouches-du-Rhône – SOC) sur l'agence pour l'emploi franco-allemande publiée dans le JO AN du 5/032013 - page 2460.

⁸⁹⁵ <http://www.arte.tv/fr/un-pole-emploi-franco-allemand-a-kehl/7352278,CmC=7352682.html> , « Une agence de placement franco-allemande aux portes de Strasbourg », La croix, 4 avril 2013.

de un lado como del otro”. Dicho Servicio de colocación ha dado resultados positivos⁸⁹⁶ puesto que de los 600 demandantes de empleo inscritos, 220 han encontrado un puesto de trabajo.

La Gran región se compone de la Sarre, la Lorraine, la Rhenania-Palatinat, Walonia, la Comunidad francesa y germanófona de Bélgica. Está situada entre el Rhin, la Moselle, la Sarre y la Meuse con una superficie de más de 650000km². Cuenta con más 11 millones de habitantes. Se concretiza por flujos importantes de trabajadores: el movimiento es de 120000 trabajadores cuyos 90000 trabajan en Luxemburgo. En el ámbito del empleo, se creó el Observatorio Interregional del Mercado del Empleo: recopila por la cuenta de la Cumbre de la Gran Región informaciones sobre el mercado laboral en las regiones socios y realiza análisis sobre la situación del empleo en el mercado laboral transfronterizo. Establece previsiones, recomendaciones de acciones para las evoluciones del mercado laboral en el espacio de cooperación.

En la zona franco-germano-suiza, en esta región del Rhin Superior, donde las fronteras de tres países se encuentran y donde los lazos históricos acercan las zonas de vida con la gran aglomeración de Bâle. Los acuerdos franco-alemanes o acuerdos de Schengen y los acuerdos con la Unión Europea con Suiza han permitido la libre circulación de las personas y de los bienes. El flujo de trabajadores franceses en Suiza es de 135000 personas y de 53000 en Alemania. Se estructura a través del Eurodistrito trinacional de Bâle es una asociación creada en 2007. Estructura institucionalizada que permite a las colectividades de los tres países vecinos de tener un marco de cooperación más acabado en particular en materia de ordenamiento del territorio. La parte francesa está representada por la Comunidad de comunas de las Tres fronteras, la región, el departamento del Haut Rhin y las comunidades de comunas del Pays de Saint Louis. La parte alemana está representada por el Landkreis de Lorrach así como numerosos comunas e instituciones. La parte suiza está representada por los cantones de Bâle Ville y de Bâle Campagne. Con respecto a las acciones realizadas en materia de empleo, se opera un monitoring del mercado del trabajo transfronterizo en el Rhin Superior. EURES Oberrehein desarrolla un partenariado entre los servicios públicos del empleo y las colectividades locales suizas, francesas y alemanas de la región fronteriza trinacional con el objetivo de fomentar la transparencia del mercado laboral, tejer una red de competencias

⁸⁹⁶ “A Kehl, près de Strasbourg, l’insolente réussite d’un Pôle Emploi transfrontalier », La Gazette des Communes, 26 mars 2014. http://www.lagazettedescommunes.com/226755/a.-kehl-pres-de-strasbourg-linsolente-reussite-dun-pole-emploi-transfrontalier/?utm_source=quotidien&utm_medium=Email&utm_campaign=26-03-2014-quotidien.

disponibles relativa a dicho mercado y mejorar la colocación transfronteriza. El proyecto de monitoring ha sido lanzado en 2008 entre el Oficio de Estadísticas de Bâle-Ville y los representantes competentes de grupos de expertos de la Conferencia Rhin Superior y del SIGRS (Sistema de Información Geográfica del Rhin Superior). Esta colaboración permite la puesta en línea de datos relativos al mercado laboral. Por otra parte, se han creado las instancias INFOBEST que se posicionan a través de una organización externalizada, actúan como mediadores especializados al servicio de las administraciones y de los políticos y como consejeros al servicio de los trabajadores transfronterizos. Responde a las necesidades de los ciudadanos del territorio trinacional. Proporciona informaciones y consejos sobre cuestiones jurídicas, fiscales y sociales transfronterizas planteadas por las legislaciones nacionales y europeas. (Existen 3 otros Infobest: infobest Vogelgrun/Breisach; Infobest Kehl/Strasbourg; Infobest PAMINA). Interesa observar que las instancias INFOBEST han beneficiado desde su creación hasta el año 2000 de una financiación parcial proveniente del programa INTERREG como proyecto de cooperación transfronteriza y no solo iniciativa en materia de empleo.

La frontera entre Francia y Suiza se extiende sobre 573km. Conciernen 8 cantones suizos (Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Ginebra, Jura, Neuchâtel, Soleure, Valais, Vaud) y 8 departamentos (Ain, Doubs, Haut-Rhin, Jura, Haute-Savoie y Territorio de Belfort) de tres regiones francesas (Alsacia, Franche-Comté y Rhône-Alpes). Suiza es el primer país de acogida de trabajadores fronterizos: 135000 provenientes de Francia van a trabajar diariamente. Los salarios y el régimen tributario resultan atractivos para los trabajadores fronterizos. Frente a estos importantes flujos, la respuesta institucional fue la creación de la Casa Transfronteriza Europea (Maison Transfrontalière Européenne). Verdadero enlace entre Francia y Suiza, la CTE es una ventana de información transfronteriza abierta a las poblaciones europeas y suizas. La Casa acoge la Agrupación Transfronteriza Europea, el Servicio del Empleo del Cantón de Vaud, el Servicio del empleo del Cantón de Neuchâtel, el Sindicato Unia, APEC, ASC y el Greta del Haut-Doubs. Propone la organización de permanencias, de talleres y conferencias como el Forum del empleo transfronterizo (edición 1 – 14 y 15 de octubre de 2010 en Annemasse), propone un kit de acogida del transfronterizo que contiene documentación sobre las condiciones de vida y de trabajo en Francia y en Suiza.

La frontera entre Italia y Francia se extiende sobre 515 km. Los territorios fronterizos italianos son Liguria, Piamonte, el Val de Aoste, los territorios fronterizos franceses son los departamentos siguientes: Alpes-Maritimes, Alpes de Haute Provence, Hautes Alpes, Savoie

y Haute-Savoie. En los territorios alpinos, predominan cooperaciones puntuales sobre temáticas específicas. En el litoral, muy urbanizado una triple zona de vida franco-italo-monegasca se desarrolló. Los problemas comunes condujeron a la puesta en marcha de una cooperación flexible, la Riviera franco-italiana. Para atender las necesidades de los colectivos de trabajadores fronterizos, se creó el EURES-Transfronterizo-Eurazur que reunía los servicios públicos para el empleo (Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Agence Nationale pour l'Emploi, Amministrazione Provinciale di Imperia), Los sindicatos de trabajadores: Comité Syndical Interrégional (CSI) Provence Alpes Côte d'Azur/Liguria, CGIL Liguria, CISL Liguria, UIL Liguria, CFTD Région PACA, CGT Région PACA, Force Ouvrière Région PACA, CFTC Région PACA; Las organizaciones patronales : Union Pour l'Entreprise des Alpes Maritimes (UPE 06), Confartigianato – Associazione Artigiani della Provincia di Imperia, CNA - Associazione Provinciale di Imperia. Las colectividades locales : Regione Liguria, Provincia di Imperia, Comune di Ventimiglia. También se creó el Observatorio del Mercado del Trabajo Transfronterizo de la Provincia de Imperia.

En la frontera entre España y Portugal, la Euroregión Galicia.-Norte de Portugal corresponde al territorio de Galicia (A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra) y la Región Norte de Portugal Minho-Lima, Cávado, Alto-Tras-ós-Montes, Grande Porto, Ave, Tâmega, Douro, Entre Douro e Vouga), o sea una superficie de más de 50000km². Es un territorio periférico, excéntrico de la fachada atlántica que ocupa una posición de centralidad en el Continente europeo en las relaciones atlánticas y se convierte en región estratégica para el tráfico marítimo⁸⁹⁷. “El trabajo transfronterizo en la Euroregión Galicia- Norte de Portugal es un fenómeno de innegable importancia no sólo para el tejido socioeconómico de las regiones implicadas, sino también por su contribución al desarrollo de un mercado de trabajo unificado y homogéneo en la Europa de la libre circulación de personas”⁸⁹⁸. En este contexto, El EURES Transfronterizo Galicia-Norte Portugal fue creado en 1998 como resultado de una asociación entre la Comisión Europea, el Servicio Gallego de Colocación y el Instituto de Empleo y Formación Profesional de Portugal, contando con la colaboración de los más relevantes actores económicos y sociales de los dos países, se creó en 1998, El EURES Transfronterizo Galicia-Norte Portugal. En 2007, Los integrantes de EURES Galicia.-Norte Portugal firmaron un acuerdo aprobando la transferencia de presupuesto de la UE para,

⁸⁹⁷ FAIÑA J. y ANDRES-LOPEZ-RODRIGUEZ J., “La Euroregión Galicia.-Norte de Portugal: estrategias y posibilidades de desarrollo desde la política regional de la Unión Europea”, in DOMÍNGUEZ CASTRO, L.; VENADE, N. (Coords.). As eurorexións e ofuturo de Europa: o modelo da eurorexión Galicia.-Norte de Portugal, Porto: Eixo Atlántico, pág. 123.

⁸⁹⁸ FALAGAN MOTA J, DE CARLOS VILLAMARIN P. y LORENZO ALONSO P., “Movilidad transfronteriza de trabajadores entre Galicia y el norte de Portugal”, Contabilidad y negocios (8) 15, 2013, pág.92.

durante poder desarrollar actividades como organizar foros de empleo Galicia.-Norte de Portugal, de encuentros Universidad-Empresa de ambos lados de la frontera, de visitas de los Consejeros EURES a empresas y asociaciones de empresarios de ambas partes de la frontera Galicia-Norte Portugal, para divulgar la existencia de este servicio de empleo transfronterizo y poner a su disposición la posibilidad de contactar con profesionales de toda la Euro-región; también proceder a la divulgación de derechos y deberes de los trabajadores transfronterizos; organizar talleres con empresarios gallegos y portugueses a propósito de la movilidad transfronteriza de servicios y profesionales; crear un Observatorio de Empleo para detectar déficits y excedentes de mano de obra en la Euro-región; y fijar reuniones de trabajo periódicas con los organismos e instituciones de Galicia y el Norte de Portugal. Sin embargo, la desaparición de la frontera administrativa no ha conllevado que los mercados laborales de ambas regiones se estén integrando en un único mercado laboral de la Eurorregión⁸⁹⁹. “Por el contrario, se estaría produciendo una segmentación del mismo, causada por las diferencias socioeconómicas y socioculturales entre las dos regiones. (...) es un destacado ejemplo de los múltiples problemas de los que se enfrenta todo proceso de integración económica entre territorios fronterizos con distintos niveles de desarrollo, ilustrando perfectamente alguno de los obstáculos que dificultan la construcción de un mercado de trabajo europeo”⁹⁰⁰.

La frontera entre Francia y España sigue la línea definida por los Pirineos. Se extiende sobre 653 km, de Hendaya-Irún a Cerbère-Portbou, y cuenta con más 18 millones de habitantes. La zona fronteriza es compartida por 8 regiones: Aquitania, Navarra, Euskadi, Aragón Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Cataluña. El Principado de Andorra rompe la frontera entre Francia y España sobre 56 km. En la porción de la frontera del Pirineo central, el EURES Transfronterizo PYREMED integrando Cataluña, la Región Midi-Pyrénées y la Región Languedoc-Roussillon ha existido pero ya no funciona (el partenariado PYREMED había sido creado en el año 1997 para reforzar la cooperación transfronteriza iniciada por esta Eurorregión). Proponía actividades destinadas a ayudar las personas que deseaban trabajar o formarse en el otro lado de la frontera y permitir a los empleadores de realizar contrataciones transfronterizas.

⁸⁹⁹ VALLS CAMPAL., “Desaparición y persistencia de la frontera entre España y Portugal : el caso de los trabajadores transfronterizos en la Eurorregión Galicia.-norte de Portugal”, *Ritsumeikan Studies in Language and Culture*, 17 (4), 2006, pp.273-289.

⁹⁰⁰ FALAGAN MOTA J., DE CARLOS VILLAMARIN P. y LORENZO ALONSO P., “Movilidad transfronteriza de trabajadores entre Galicia y el norte de Portugal”, *op.cit.* pág.93.

A nivel comunitario, las acciones de los Servicios Públicos de Empleo a nivel transfronterizo se inscriben en PARES (PARTnership between Employment Services) que es la iniciativa clave del programa “Agenda for New Skills and Jobs” (Agenda para nuevas habilidades y empleos) desarrollada en el contexto de la Estrategia Europa 2020. PARES busca mejorar la colaboración entre los diferentes tipos de servicios de empleo (públicos, privados y tercer sector) y definir aquellas áreas en las que todos ellos pueden ofrecer servicios complementarios, con el único objetivo de mejorar la eficiencia y calidad de los servicios de empleo que se prestan. En la Estrategia para nuevas competencias y empleos, la Comisión sugiere una acción no legislativa de acompañamiento que tiende a establecer un partenariado entre los Servicios Públicos de Empleo. Se pretende establecer un partenariado entre los Servicios Públicos de Empleo de los sectores públicos y privados para favorecer en el ámbito de la Unión Europea un dialogo estratégico que permita sacar provecho de las transiciones. Dicho partenariado garantizará también la financiación limitada de proyectos de buenas y mejores prácticas, las buenas prácticas evaluadas y aprobadas se difundirán en una nueva herramienta web. Las misiones del PARES se articulan alrededor de tres ejes: el dialogo estratégico PARES, que servirá de plataforma para el intercambio y la prosecución de conceptualización de buenas prácticas en materia de cooperación y de prestación de servicios complementarios entre los servicios de empleo. La conferencia inaugural de PARES se celebró los 28 y 29 de septiembre de 2011 en Bruselas; la convocatoria de PARES para los proyectos propuestos por los servicios de empleo con especial interés en los servicios prestados a los colectivos con especiales dificultades. La primera convocatoria fue publicada en 2011; el WEESP (Webtool for Evaluated Employment Services Practices), herramienta web para las prácticas evaluadas de los servicios de empleo.

En consecuencia, las iniciativas de carácter institucional en materia de empleo a escala transfronteriza tienen por promotores los Servicios Públicos de Empleo. La estructuración del partenariado sigue tres vías: la vía pública que es doble, de origen europea o bilateral. La vía pública de origen europea a través de la intervención de los agentes EURES-T. Dicho dispositivo se inspira de la “bolsa de trabajo transfronteriza” conceptualizada en 1991 por S. Kessler, representante de la Unión Europea de Trabajadores Fronterizos. Contemplando la posibilidad de diseñar un “estatuto europeo del trabajador fronterizo (...), cuya primera etapa podría ser la instalación de bolsas de trabajo transfronterizo”, encargadas de recopilar el conjunto de ofertas y demandas de empleo, con autoridad de negociación e instrumento de adaptación de las cualificaciones mediante la formación a los puestos de trabajo ofertados.

(...) La gestión de las prestaciones por desempleo podría ser gestionadas y financiadas por los dos Estados, y efectuada por las mismas bolsas”⁹⁰¹. Los EURES-T o Euro-ventanillas corresponden a regiones europeas de cooperación transfronterizas⁹⁰². Históricamente, durante el tercer coloquio internacional sobre problemas del mercado de trabajo transfronterizo celebrado en San Remo en 1990, se afirmó la necesidad de crear cuerpo de consejeros especializados en los problemas que pueden surgir de la yuxtaposición de las legislaciones de trabajo, de las legislaciones sociales y tributarias en las regiones transfronterizas⁹⁰³. Los EURES-T consisten a “favorecer la coordinación de las normas nacionales como interfaz entre los poderes públicos y los ciudadanos, para asesorar en mismo tiempo que hacer llegar a la jerarquía, esta vez desde adentro, los problemas encontrados. Internalizando las controversias, dichos dispositivos pueden confinarlos, con la finalidad de mantener el statu quo”⁹⁰⁴. Con respecto la vía pública bilateral, la creación de la primera agencia de colocación franco-alemana a través de la firma de un acuerdo marco entre Francia y Alemania en materia de colocación. La segunda vía es la de la implantación de los centros Infobest. Es una red de cuatro instancias creada en 1990. Son “estructuras externalizadas promovidas por el Estado, la región, departamentos y comunas entre Francia, Alemania y Suiza. Tienen una doble función: aportar respuestas a los problemas jurídicos de los fronterizos y como “interlocutores-expertos” orientar la decisión pública⁹⁰⁵. La red infobest actúa como “pasarela, mediador especializado en los expedientes transfronterizos, entre los servicios administrativos franco-germano-suizos y en segundo lugar, de asesor “para-jurídico” y administrativo a favor de los trabajadores fronterizos, legitimado por la consolidación en el terreno de los consejeros permanentes”⁹⁰⁶. Por último, y en el caso franco-suiza la implementación de una ventanilla única, la Casa del Transfronteriza Europea cuya especificidad es reunir el conjunto de los actores en un mismo lugar. Es una asociación sin ánimo de lucro que tiene por objeto la coordinación del conjunto de los socios franceses y suizos. En efecto en la mayor parte de las fronteras, la respuesta pública a las necesidades inherentes a la movilidad laboral transfronteriza ha sido la creación de EURES Transfronterizos. La red EURES reúne los servicios públicos de empleo, los sindicatos, las organizaciones patronales y todo actor

⁹⁰¹ KESSLER S., *Frontaliers d'Europe. Rapport sur les migrations transfrontalières*, Ed'Image, Strasbourg, 1991, pág.206.

⁹⁰² HAMMAN P., “*Le droit communautaire : une opportunité pour la défense des travailleurs frontaliers*”, *Sociétés contemporaines* 4/ 2003 (n° 52), pág. 85.

⁹⁰³ Troisième colloque international sur les problèmes du marché du travail transfrontalier. Transformer des zones de séparation en zones d'union, Bruxelles, European Service Network, 1990.

⁹⁰⁴ HAMMAN P., *Les travailleurs frontaliers en Europe*, L'Harmattan, 2006, pág.89-90.

⁹⁰⁵ HAMMAN P., “*Le droit communautaire : une opportunité pour la défense des travailleurs frontaliers*”, *op.cit.*, pág. 85.

⁹⁰⁶ DUPEYRON B., *L'Europe au défi de ses régions transfrontalières. Expériences rhénane et pyrénéenne*, Peter Lang, 2008, pág.229.

interesado en el tema. Dichos partenariados son recientes puesto que han sido programadas a partir de 1991.

El examen de las iniciativas emprendidas en las distintas fronteras permite observar una heterogeneidad de las medidas aplicadas que en parte se explica por la densidad de las relaciones fronterizas y por el volumen de los flujos de trabajadores transfronterizos, con una implicación gradual de las autoridades nacionales. Con respecto al estatuto de trabajador transfronterizo es ambivalente: por una parte, las ventajas tanto a nivel económico como tributario pueden constituir argumentos de promoción a la movilidad transfronteriza como es el caso en Luxemburgo. Sin embargo, puede también inducir un desequilibrio tal en el mercado laboral que suscita reacciones negativas de los nacionales del país de acogida como ha sido el caso recientemente en Suiza.

Para luchar contra el desempleo, las acciones de coordinación transfronteriza de los servicios públicos de empleo así como de manera más amplia la coordinación y la puesta en red de los actores del empleo presentes en los territorios fronterizos, se añaden a las iniciativas promovidas en el ámbito de la formación profesional.

B.- En el ámbito de la Formación Profesional.

La formación profesional ha sido un ámbito privilegiado de la elaboración de medidas a favor del empleo en espacios transfronterizos. Dos ejemplos vienen ilustrar la respuesta institucional frente a las necesidades expresadas en materia formativa: el Secretariado Franco-Alemán de Formación Profesional (1) y el CAP (Certificado de Aptitud Profesional) de Relojería diseñado a la frontera franco-suiza (2).

1.- El caso franco-alemán: reflejo de una cooperación bilateral profundizada

Habiendo desarrollado una cooperación bilateral en el ámbito de la formación profesional en el marco del Tratado germano-francés de 22 de enero de 1963⁹⁰⁷, en 1977, Francia y Alemania firmaron un convenio sobre la equivalencia de los diplomas en materia de

⁹⁰⁷ Nations Unies, Recueil des Traités, vol.821, pág. 323.

formación profesional⁹⁰⁸. Lo que traducía la voluntad de ambos Estados de crear las condiciones favorables a la movilidad profesional más allá de las fronteras. En virtud de las ambiciones fijadas en el Tratado de 1963, el 5 de febrero de 1980, los gobiernos francés y alemán suscribieron un acuerdo relativo a la organización de intercambios de jóvenes y adultos en formación profesional inicial o continua⁹⁰⁹. Instituye una Comisión germano-francesa de expertos para las enseñanzas tecnológicas y la formación profesional encargada de fijar el programa del conjunto de los intercambios, de velar a su implementación y su evaluación. La Comisión está conformada del lado alemán por representantes del ministerio federal de la Educación y de la Investigación, del ministerio federal de asuntos extranjeros, de la Conferencia permanente de ministros de la Educación y de Asuntos Culturales de los Landers y de los interlocutores sociales; del lado francés, por representantes del Ministerio de Educación Nacional, del Ministerio de Trabajo, de Empleo y Formación Profesional, del ministerio de asuntos extranjeros y de representantes de las organizaciones profesionales. También participan los delegados franceses y alemanes del Secretariado Franco-Alemán de Formación Profesional y del Oficio franco-alemán para la Juventud.

La composición de dicha Comisión es interesante porque reúne el conjunto de los actores interviniendo en el ámbito de la Formación Profesional. Lo que permite una cierta agilidad a la hora de valorar las posibilidades de implementación de medidas que son de competencia nacional y que requieren una aplicación transfronteriza. Sin embargo, sorprende que en la composición de la Comisión franco-alemana de expertos no participen las regiones francesas o por lo menos el representante de las regiones francesas mientras consta la presencia de los representantes de los Landers. Más sorprendente esta ausencia que las regiones en Francia disponen de competencias en dicho ámbito. En segundo lugar, cada Parte asegura la coordinación del programa a nivel nacional en el respeto de su ordenamiento jurídico. La Comisión, asistida por responsables designados para coordinar los programas a nivel nacional, dispone de un Secretariado común que se encarga de la administración diaria del programa de intercambios: el Secretariado Franco Alemán de Formación Profesional (SFA) que radica en Sarrebruck. Financiados por la parte francesa por el Ministerio de Educación Nacional y de Enseñanza Superior y por el Ministerio de Trabajo y por parte alemana por el Ministerio

⁹⁰⁸ Décret n° 77-1322 du 28 novembre 1977 portant publication de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relative à l'équivalence de diplômes sanctionnant une formation professionnelle (ensemble une annexe), signée à Bonn le 16 juin 1977.

⁹⁰⁹ Décret n°80-1008 du 11 décembre 1980 portant publication de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relative à l'organisation d'échanges de jeunes et d'adultes en formation professionnelle initiale ou continue, signée à Paris le 5 février 1980. JORF du 17 décembre 1980. Entrada en vigor el 2 de septiembre de 1980.

federal de la Formación y de la Investigación y por los Lander, los intercambios están administrados por el SFA, y supervisados por la Comisión franco-alemana de expertos⁹¹⁰. Los intercambios pretenden contribuir a una mejor formación profesional de los jóvenes y de los adultos en especialidades donde las prácticas en el país socio se revelan particularmente enriquecedoras, sobre todo a nivel de conocimiento de las tecnologías utilizadas, del idioma y de la apertura hacia otras realidades económicas y sociales; mejorar el conocimiento recíproco de los sistemas respectivos de formación profesional mediante comparación de sus contenidos, métodos y resultados; crear condiciones más favorables para la movilidad profesional en Europea fomentando la equivalencia de diplomas de fin de estudios. Dichos intercambios se desarrollan sobre un período mínimo de tres semanas que se realizan en los establecimientos de formación profesional y/o en empresas del país socio. Pueden participar a estos intercambios, del lado francés, los establecimientos adscritos al ministerio de Educación Nacional, los que imparten formaciones tecnológicas y profesionales iniciales es decir los liceos profesionales, los liceos de enseñanza tecnológica, los liceos que aseguran formaciones de técnicos superiores, los centros de formación de aprendices dependiendo del Ministerio de Educación Nacional. Por la parte alemana, pueden suscribir a dichos programas, en el marco del sistema dual de aprendizaje en alternancia, las empresas que imparten formación profesional, los centros de formación interempresas, los organismos consulares y de derecho público (Cámaras de Comercio y de Industria, Cámaras de Oficios, las escuelas profesionales de enseñanza en alternancia (Berufsschulen); en el marco de la formación inicial en medio escolar a tiempo completo, las escuelas de enseñanza profesional a tiempo completo (Berufsfachschulen), las escuelas técnicas secundarias (Fachoberschulen), las escuelas de perfeccionamiento profesional (Fachschulen). En virtud del artículo 3.2 del Convenio de 5 de febrero de 1980, los intercambios de jóvenes y adultos se organizan para formaciones iniciales y acciones de formación de adultos a carácter profesional en los sectores en los que existe una equivalencia de diploma de fin de estudios según lo dispuesto en el Convenio binacional de 16 de junio de 1977 y en los sectores caracterizado por el uso de tecnología avanzada (electrónica, técnica de la información y de la comunicación ...) o con vocación internacional (que requieren competencias internacionales e interculturales como el comercio internacional, la hostelería, la restauración, turismo, secretariado trilingüe, transporte, logística...), en varios niveles de cualificaciones que no son de la competencia de la

⁹¹⁰ Echanges entre la France et l'Allemagne de jeunes et d'adultes en formation professionnelle initiale et continue. BO Enseignements élémentaire et secondaire n°32 du 8 septembre 2005, pp.1635-1640.

enseñanza superior y que pueden disponer de secciones europeas o que participan a programas europeos.

La implementación de formaciones profesionales concertadas en los sectores donde la creación de perfiles profesionales franco-alemán es necesaria, el desarrollo del carácter atractivo de la formación en sectores donde la contratación es insuficiente comparada con las necesidades de la economía, el desarrollo de la movilidad en el marco de la formación profesional en aprendizaje y el desarrollo de la movilidad en el marco de secciones europeas, constituyen los objetivos que se fijaron Francia y Alemania a la hora de diseñar estos programas de intercambios. A nivel académico, los objetivos son los de las prioridades de la política académica de cooperación entre ambos países en el ámbito de la formación profesional. Por otra parte, los artículos 5 y 6 del Convenio franco-alemán de 5 de febrero establecen primero que los participantes a los programas de intercambios deberán previamente disponer de conocimientos básicos del idioma vecino, de las nociones fundamentales del idioma técnico y de las condiciones sociales del país de acogida. Aquella preparación se realiza a través del Oficio germano francés de juventud. Un verdadero acompañamiento del alumno está diseñado puesto que en primer lugar los especialistas responsables de la formación en los establecimientos socios definen los objetivos y las modalidades de desarrollo de las prácticas favoreciendo las relaciones entre los becarios y los profesores de los establecimientos de acogida deben acompañar y asistir a los becarios durante la estadía. Desde un punto de vista económico, el convenio fija que los gastos de viaje están a cargo de los participantes a los intercambios, los gastos de alojamiento a cargo del país de acogida, las remuneraciones y otras indemnidades están a cargo del país de origen de conformidad con el derecho nacional aplicable. Cada parte sufraga los gastos de viajes y estadías de los profesores y otro intervinientes encargados de la organización de los intercambios. Los gastos de funcionamiento del SFA están sufragados a medias por Francia y Alemania.

De las particularidades de esta cooperación aparece que para superar el obstáculo lingüístico, se imparten cursos de idiomas “tándem” que consisten en hacer trabajar a los participantes franceses y alemanes en binomio⁹¹¹. Con respecto a la equivalencia de diplomas, mediante

⁹¹¹ Información proporcionada por Gilles Grillot, delegado francés del Secretariado Franco-Alemán de Formación Profesional, durante su intervención en la Universidad de los Oficios de Pau, el 19 de noviembre de 2008, en el marco del proyecto de cooperación transfronteriza promovidos por la Vice-Consejería de Formación Profesional y de Aprendizaje Permanente del Gobierno de Euskadi y la Cámara de Oficios y Artesanía de los Pirineos Atlánticos, titulado “Oportunidades y factibilidad de Formaciones Profesionales Transfronterizas y Continuas”.

declaración conjunto de 26 de octubre de 2004⁹¹², los Ministerios respectivos de Educación afirmaron que el CAP (Certificado de Aptitud Profesional – Nivel I en España y Nivel V en Francia) equivale a una formación profesional de dos años en el sistema alemán y el título de técnico profesional así como el bachillerato eran equivalentes a una formación de tres años, tres años y medio en el sistema alemán. Por otra parte, los programas de intercambio se inscriben en un marco bilateral y se dirigen a todos los establecimientos de todas las regiones francesas como de todos los Lander alemanes, superando así el cuadro estrictamente transfronterizo.

La iniciativa franco-alemana en el ámbito de la formación profesional se caracteriza por la inversión, la implicación total de ambos gobiernos. El convenio de 5 de febrero relativo a la organización de intercambios de jóvenes y adultos en formación profesional reglada o continua es ante todo un convenio intergubernamental. Aunque las regiones tengan competencias en el ámbito de la formación profesional, es el Estado (francés) quién pilota y tutela las acciones diseñadas. En efecto, cabe precisar la marginalización de las regiones puede tener una triple justificación: la anterioridad del convenio franco-alemán a las leyes de descentralización, la competencia exclusiva de los Estados centrales en materia de relaciones internacionales puesto que la firma del convenio se hizo bajo la égida de la ONU y por último, la competencia exclusiva de los Ministerios de Educación en materia de equivalencia de títulos. Por otra parte, si hasta ahora, las medidas que se diseñaban a favor del empleo dependía en gran parte del volumen de trabajadores o de personas concernidas, resulta que el dispositivo implementado a través de la instauración de una Comisión de Expertos y de un Secretariado Franco-Alemán involucra importantes inversiones tanto financieras como humanas, y no es un argumento numérico que justificó dicha creación puesto que hasta 2008 sólo más 1500 personas se habían beneficiado del programa para alcanzar un total de 3700 en 2008 o sea un aumento del 61% comparado con el año 2005. En todo caso, a nivel de estructuración de un partenariado, el caso franco-alemán representa el ejemplo más acabado y jurídicamente mejor regulado.

⁹¹² Déclaration conjointe sur la comparabilité générale de diplômes professionnels français et de diplômes professionnels allemands - 4ème Conseil des ministres franco-allemand (26 octobre 2004) : « que le certificat d'aptitude professionnelle français (CAP) obtenu en lycée professionnel (LP) est comparable au diplôme professionnel allemand obtenu à l'issue de la formation professionnelle par alternance d'une durée régulière de deux ans, conformément à l'article 25 de la loi relative à la formation professionnelle ainsi qu'à l'article 25 de la réglementation des métiers, et que le brevet professionnel et le baccalauréat professionnel français sont comparables au diplôme professionnel allemand obtenu à l'issue de la formation professionnelle par alternance d'une durée régulière de trois ans à trois ans et demi, conformément à l'article 25 de la loi relative à la formation professionnelle et à l'article 25 de la réglementation des métiers, ainsi qu'à un diplôme professionnel équivalent, conformément à la législation scolaire des Länder de la République fédérale d'Allemagne, correspondant à la liste des professions reconnues publiée par l'Institut fédéral pour la formation professionnelle. » <http://www.france-allemande.fr/Declaration-conjointe-sur-la-135.html>

Al lado del ejemplo franco-alemán, se desarrolló una acción formativa para el empleo en el ámbito de formación profesional y más particularmente en el sector de la relojería, entre Francia y Suiza.

2.- El caso franco-suizo: una reacción al desempleo creciente

Es la situación del mercado laboral transfronterizo franco-suizo en el sector de la relojería que motivó la creación de un Certificado de Aptitud Profesional en Relojería entre la Región Franche-Comté y los Cantones Suizos. En efecto, la iniciativa surgió a principio de los noventa, tras un doble constato: la tasa elevada de desempleo en la Región Franche-Comté, de un 14% de la población activa y por otra parte, la posible penuria en los años 2000 de profesionales en relojería tras la jubilación de muchos de ellos en Suiza. Por tanto, en 1992-1993, el sector de la relojería emprendió un estudio permitiendo de identificar las necesidades en recursos humanos. En esta dinámica se observó la ventaja que presentaban las ciudades de Besançon y Morteau, en Francia, herederas de la tradición relojera de Franche-Comté y con unas escuelas de formación bien conocidas de los industriales suizos. En este contexto, se solicitó la intervención del GRETA de Haut-Doubs. En Francia, el GRETA es una Agrupación de Establecimientos Públicos Locales de Enseñanza que mutualizan sus competencias y sus medios para proponer formaciones continuas para Adultos. Hay un GRETA por departamento como mínimo⁹¹³. El GRETA promovió los oficios de relojería y orientaba a los demandantes de empleo a integrar formaciones en este sector. El primer diploma ha sido el CAP Relojería. La formación transfronteriza en relojería es una formación que emana de las autoridades y sectores de relojería franceses y suizos con el apoyo de la Conferencia Transjurásica. Abierta a los demandantes de empleo suizos y franceses, dicha formación de 1340 horas y 35 semanas (4 semanas en empresa en Francia o Suiza y 31 semanas en centros de formación) permite obtener el Certificado de Aptitud Profesional francés de relojero y un certificado de operador en relojería del Convenio patronal de la Industria relojera Suiza⁹¹⁴, ambos títulos reconocidos por las autoridades francesas y suizas. La familia profesional suiza de relojería planteó la posibilidad de modularizar la oferta

⁹¹³ Articles D. 423-1 à D. 423-12 du code de l'éducation ; circulaire n° 2014-009 du 4 février 2014. Bulletin Officiel de l'Education Nationale n°6 du 6 février 2014.

⁹¹⁴ La Convention Patronale es una asociación de profesionales del Arco Jurásico Suizo, encargada de la formación, de la seguridad y de los salarios. No debe confundirse con la Union de los Fabricantes de relojería de Ginebra Vaud/Valaid (UFGVV). Precisión aportada por Edmond Mérat, Director a la Dirección General de la Oficina Cantonal para la Orientación, la Formación Profesional y Continua de Ginebra durante el taller n°2 relativo a la formación profesional en el marco del Coloquio organizado en Saint Louis los 16 y 17 de noviembre de 2010. (Informe pág.23).

formativa. Una reflexión franco-suizo permitió identificar los contenidos ausentes en los dos títulos para poder organizar módulos de formación (montaje de motores, decoración y reglaje). Esta formación modular permite a trabajadores financiados por sus empresas y a los demandantes de empleo suizos y franceses de formarse y acceder al empleo. Los módulos están abiertos también a trabajadores que desean obtener una cualificación complementaria. El conjunto de estas formaciones está reconocido por el convenio patronal de la Industria Relojera suiza. En dicho ámbito, la cooperación debe focalizarse sobre casos bien identificados para evitar una puesta en marcha demasiado compleja⁹¹⁵. La modularización de la formación ha sido la vía elegida para evitar los obstáculos vinculados por el reconocimiento eventual de un diploma transfronterizo por parte del Ministerio de Educación Nacional, el procedimiento siendo largo, complejo y sin garantía de éxito.

El caso franco-suizo demuestra que si ha sido posible sintonizar las respuestas a las necesidades complementarias existentes en cada lado de la frontera franco-suiza en el sector de la relojería (fuerte desempleo de un lado y necesidad de mano de obra del otro), en el ámbito de la creación de un título transfronterizo, es decir cuyo contenido y valor tengan reconocimiento ante las autoridades educativas de cada país, los obstáculos persisten. No se puede calificar el CAP de Relojería de diploma transfronterizo sino que es una formación que desemboca sobre un diploma de reconocimiento doble por las autoridades francesas y suizas. Por otra parte, la valoración de los profesionales franceses de aquel proyecto es bastante negativa. Consideran que la utilización de fondos públicos para este tipo de iniciativa por el Greta es una manera disfrazada de favorecer la competencia extranjera.

Si las realidades inherentes al fenómeno transfronterizo condujeron en algunos casos a los actores institucionales de ambos lados de las fronteras a reaccionar y proponer soluciones focalizadas en el ámbito del empleo y desarrolladas en un ámbito territorial preciso, los otros protagonistas de los territorios fronterizos también han sido autores y promotores de acciones destinadas a los trabajadores y a las empresas, verdaderos actores del tráfico laboral transfronterizo.

⁹¹⁵ Informaciones recopiladas durante la intervención de Serge Kalina, Consejero en Formación del Greta de Haut-Doubs, el 15 de septiembre de 2010, en la Cámara de Oficios y Artesanía de Pirineos Atlánticos.

§2.- Mediante una creciente implicación de los actores no institucionales

Las acciones transfronterizas también surgen fuera del ámbito institucional. Los interlocutores sociales se han convertido en promotores de proyectos transfronterizos en materia de empleo, tanto la representación empresarial (A) como la representación de los trabajadores (B).

A.- En el ámbito de la representación empresarial

Los representantes de los empresarios y en particular de los artesanos del lado francés y del lado suizo de la frontera se han unido para desarrollar intercambios de prácticas entre aprendices suizos y franceses y aportar un apoyo específico para los empresarios que quieren ejercer su actividad de ambos lados de la frontera. Mediante el convenio firmado en 1993, la Unión Lemánica de la Artesanía y de los Oficios reúne las organizaciones económicas y profesionales de la artesanía y de los oficios de la región lemanica franco-suiza, es decir: la Cámara de Oficios y de Artesanía del Ain, la Cámara de Oficios y de Artesanía de Haute-Savoie, la Federación Patronal Vaudoise, la Unión de las Asociaciones Patronales de Ginebra, la Unión Valasiana de Artes y Oficios.

La ULAM es el interlocutor privilegiado para la defensa de los intereses económicos de la artesanía y de los oficios ante el Consejo Leman. Los socios de esta estructura manifiestan un interés particular por el ámbito transfronterizo y emprenden acciones de intercambios transfronterizos en materia de formación profesional o de encuentro entre profesionales. La ULAM desempeña dos funciones: la ayuda a la instalación de empresas en el país vecino y la formación profesional dual de jóvenes aprendices. Gracias a convenios suscritos entre las escuelas y las empresas, les permite recibir una formación en Francia y Suiza (CAP y BEP para Francia y CFC para Suiza). No obstante, la primera dificultad es que según los oficios, las escuelas no tienen siempre alter ego en el país vecino. Luego la Formación Profesional se enfrenta a dos obstáculos: su financiación, y luego la falta de movilidad de los aprendices a pesar de los dispositivos existentes. Por ello, la ULAM promueve acciones para la realización de prácticas de dos semanas a seis meses del otro lado de la frontera⁹¹⁶.

⁹¹⁶ Intervención de Helena Druey, Secretaria General de la ULAM, Synthèse des débats : Atelier n°2 : la Formation Professionnelle La validation des acquis de l'expérience transfrontalière, la reconnaissance des formations professionnelles transfrontalières, l'apprentissage

B.- En el ámbito de la representación de los trabajadores

A finales de los años setenta, el contexto económico difícil y plena mutación con la tercerización de las economías, la desindustrialización y la explosión del desempleo, conlleva un desinterés por parte de las centrales sindicales tradicionales hacia los trabajadores extranjeros⁹¹⁷ y una fragilización del movimiento sindical europeo. Frente a esta situación, emergen asociaciones de defensa de los trabajadores fronterizos que luego se enfrentarán a la creación de estructuras transfronterizas sindicales y públicas en 1990. Debido a la ausencia de consideración del fenómeno fronterizo por los sindicatos nacionales en las zonas fronterizas, se desarrollaron comités de defensa de los trabajadores fronterizos a principio de los setenta en el Alto-Rhin y en la frontera franco-belga a través de asociaciones que nacen al margen de los sindicatos nacionales. Si bien para algunos el trabajador fronterizo es un privilegiado, para otros el trabajo fronterizo se impuso no por oportunismo sino por necesidad de zonas económicamente frágiles. El comité local de fronterizos del Norte de Alsacia afirma que “nuestra meta: la defensa de los intereses de los trabajadores que se van diariamente de su país para hacer vivir decentemente sus familias o para no estar desempleado”.

Sin proceder a un estudio extensivo de las estructuras que velan por los intereses de los trabajadores fronterizos⁹¹⁸, se trata de demostrar que el colectivo de trabajadores fronterizos ha suscitado ciertas reacciones en la sociedad civil y que a pesar del desinterés institucional, se han desarrollado prácticas y estructuras que confirman la existencia de mercados laborales fronterizos, de la existencia de obstáculos al movimiento pendular, de carácter híbrido y a la vez “ni-ni” del trabajador fronterizo con especiales necesidades y también de la imagen negativa que vehicula el trabajador fronterizo. Además, « una tensión permanente se propaga en las problemáticas del trabajo fronterizo entre la legitimidad de la ley nacional y los principios del efecto directo y de la primacía de las normas comunitarias (...) con una pérdida de control del Estado fuerte »⁹¹⁹.

transfrontalier, les formations linguistiques. Colloque National - Coopération Transfrontalière Emploi et Formation Professionnelle - 16 & 17 novembre 2010 - Saint-Louis, pág.21.

http://www.mef-s3f.eu/fileadmin/_temp_/Synthese_des_Debats_Colloque_Cooperation_Transfrontaliere_16_17Nov2010_Saint-Louis_compress.pdf

⁹¹⁷ QUITTKAT C., « *Les organisations professionnelles françaises: européanisation de l'intermédiation des intérêts ?* », Politique européenne, 7, 2002, pp.66-95.

⁹¹⁸ Sobre las estructuras representativas de los trabajadores fronterizos: HAMMAN P., *Les travailleurs frontaliers en Europe*, L'Harmattan, 2006.

⁹¹⁹ HAMMAN P., *Des usages sociaux de la loi au miroir des relations de travail transfrontalières en Europe* », Le Portique [En ligne] », 15 | 2005, mis en ligne le 15 décembre 2007, pág.5.

Existen dos tipos de estructuras que se encargan de la defensa de los derechos de los trabajadores fronterizos: la asociación y la sección sindical específica. Con respecto a la primera, se puede citar la Asociación de los Fronterizos de Alsacia Lorena (Association des Frontaliers d'Alsace Lorraine) creada en 1982, concede en Francia en Haguenau, interviene en la zona fronteriza de la Mosela y tiene por objeto solucionar los problemas de derecho laboral y administrativo de los trabajadores. Frente a los problemas inherentes a la yuxtaposición de dos legislaciones nacionales y de una frontera política, así como al vacío jurídico que existe en numerosos textos, trabajadores fronterizos que viven Francia y trabajan en Alemania han decidido crear una organización específica fronteriza que permite reunir a los trabajadores fronterizos, informarlos sobre sus derechos, defender sus intereses ante las autoridades nacionales, internacionales y europeas, “hacer cuerpo” con el mundo del trabajo y manifestar su solidaridad con los sindicatos alemanes y franceses. Tal y como establece el artículo 1 de los estatutos del Comité de Defensa de los Trabajadores Fronterizos de Mosela, « en vista a mejorar las condiciones materiales y sociales para ellos y sus familias, se constituye entre los trabajadores de los dos sexos residiendo en Francia y trabajando en el territorio de la República Federal de Alemania, de Luxemburgo y de Bélgica que adhieren a los presentes estatutos, una organización de conformidad con los artículos 21 a 79 del código civil local que se llama : Comité de Defensa de los Trabajadores Fronterizos de Mosela ». La Unión Europea de los Trabajadores fronterizos, asociación representativa de los trabajadores fronterizos, con sede en Saint-Louis (Francia) y presidida por S. Kessler, que se dedica principalmente al análisis de las legislaciones laborales, sociales y tributarias nacionales y comunitarias con el objetivo de fomentar la coordinación y favorecer la libre circulación de los trabajadores; igualmente, se encarga de coordinar acciones de agrupaciones representativas, con la finalidad de eliminar todo elemento discriminatorio en los conflictos de leyes entre lo social y lo tributario debido a las disparidades actuales de la legislaciones de los Estados miembros. Por tanto, la asociación ha sido una estructuración de iniciativas y una respuesta posible para la representación de intereses específicos del colectivo de los trabajadores fronterizos que se constituye progresivamente y afirma su identidad. Los representantes de los trabajadores fronterizos se empeñan a oponer el derecho comunitario a las diferencias que existen en las legislaciones nacionales. “Se puede hablar de un proceso de europeización movilizand o a los usuarios de las reglamentaciones europeas a partir de las carencias sufridas localmente, pero cuya originalidad consiste a pasar por la movilización de

las instituciones centrales europeas, para obtener modificaciones de las normas nacionales. El derecho desempeña por tanto un papel permitiendo formalizar el interés defendido y la inscripción del grupo en el espacio político y social europeo, donde el perfil “comerciante de derecho”⁹²⁰ funciona mejor que el perfil sindicalista.

La segunda estructura es la sección sindical dedicada a la defensa de los trabajadores fronterizos. La iniciativa de la creación de la primera estructura sindical transfronteriza ha sido lanzada en 1975, en Sarre, Lorena y Luxemburgo cuando surgió la crisis de la siderurgia. Es el proceso mediante el que la central sindical nacional instituye una estructura dotada de autonomía que acoge a los trabajadores fronterizos provenientes del país vecino. A pesar del hecho que durante muchos años los Sindicatos nacionales no tomaban en cuenta las problemáticas de los trabajadores fronterizos por tener un perímetro de intervención limitado al territorio nacional, algunos sindicatos, sin embargo, han empezado a trabajar sobre este tema, como el Sindicato Cristiano de la Metalurgia CGM en Sarre, o como el Sindicato Unia que es el sindicato interprofesional más grande de Suiza y que dispone de secciones fronterizas en Genève, Vaud, Valais, Neuchâtel, Transjurane, Fribourg, Bâle, o como el OGB-L que es el sindicato más importante de Luxemburgo y que ha sabido escuchar las dificultades de los trabajadores fronterizos franceses que trabajaban en Luxemburgo. Así a principio de los setenta el OGB-L crea una sección para los trabajadores fronterizos. Hoy dispone de cuatro secciones dedicadas a los fronterizos en Francia: Audun-le-Tiche, Longwy, Thionville, Volmerange-les-Mines.

Por otra parte, frente a las situaciones excepcionales y especiales que caracterizan a los trabajadores fronterizos, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) creada en 1973, agrupa 81 organizaciones de 36 países europeos, y a 12 federaciones sindicales ha creado los Consejos Sindicales Interregionales como estructura específica de cooperación sindical en las regiones transfronterizas. El Comité Ejecutivo de la CES adopta el 12 de junio de 1981 un informe titulado “Trabajadores fronterizos en Europa – Problemas y reivindicaciones” que será entregado a las Instituciones Europeas y a las confederaciones sindicales nacionales. Expresión descentralizada y articulación regional de la CES, existen 45 CSIR. La CES beneficia del reconocimiento de la Unión Europea como organización interprofesional representativa en Europa⁹²¹. Durante el Congreso de la CES en Arenas, los 16 y 19 de mayo

⁹²⁰ DEZALAY Y., *Marchands de droit. La restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*, Fayard, Paris, 1992.

⁹²¹ MUÑOZ MACHADO A., *La política industrial, un reto en nuestro tiempo*, ed. Diaz de Santos, 2013, pág.211.

de 2011, se afirmó la importancia de desarrollar una iniciativa política enfocada en la promoción y el apoyo de acciones en materia de cooperación transfronteriza y extender los proyectos de cooperación a áreas donde las condiciones económicas territoriales y sociales fuesen similares. Los CSIR que son 45 actualmente reúnen las organizaciones regionales de las confederaciones nacionales afiliadas a la CES situadas en las regiones fronterizas y contribuyen a estrechar vínculos transfronterizos directos. Además los CSIR permiten señalar las paradojas de la libre circulación de las personas. Mediante una red de más de ochenta euroconsejeros sindicales que actúan en el marco de los EURES-T pueden recopilar las desigualdades de trato en materia laboral, de seguridad social o tributaria⁹²². Sin embargo, a pesar de los avances, queda un largo recorrido en la consolidación de aquella red. “Ante la realidad de fuerte movilidad tanto laboral como empresarial en las zonas fronterizas, el trabajo de los CSIR se hace clave a la hora de analizar las condiciones de trabajo y movilidad de trabajadores entre regiones fronterizas, para prevenir la precariedad laboral y el incumplimiento de los convenios colectivos, ya que ha quedado demostrado que las fronteras aún existen en determinadas materias, principalmente sociales y fiscales. Los servicios públicos de empleo, las inspecciones de trabajo y las instancias fiscales que caen bajo responsabilidad de los gobiernos regionales o nacionales no tienen capacidad ni posibilidad de cruzar las fronteras.”⁹²³

A través estos ejemplos, formales o informales, institucionales o no institucionalizados, se desprenden solidaridades e iniciativas complementarias que se tejen en los territorios en los que los retos y las movilizaciones son múltiples. Asociaciones, empresas, sindicatos se inscriben un espacio caracterizado por una gobernanza multinivel.

Estos actores ven la oportunidad de intervenir en distintos niveles de acción pública en materia de empleo (subnacional, nacional, comunitario) con motivo de la existencia de frenos y obstáculos derivados de las legislaciones nacionales conflictuales.

⁹²² PRINCE J-C, “*Un exemple de coopération syndicale transfrontalière : les Conseils Syndicaux Interrégionaux en Europe* », Formation syndicale sur les relations professionnelles, Centre International de Formation de l’OIT, Turin le 1^{er} avril 2009.

⁹²³ VALLEJO CIMARRA A.-M^a, “*Acción sindical y cooperación transfronteriza. Migraciones y movilidad laboral transfronteriza*”, in ALLUE BUIZA A. y MARTINEZ PEREZ E.-J. (Dir.), *Relaciones Laborales y acción sindical transfronteriza*, Comares, Granada, 2009, pág. 249.

Sección II.- Los intentos de ajustes de la territorialización de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi

La transfronterización de las políticas públicas de empleo se desprende también en el marco de la Eurorregión Aquitania-Euskadi. No obstante, cabe señalar que el territorio de impacto es en realidad la zona fronteriza tal y como la define el acuerdo tributario de 1961. Las acciones se implementan más bien en el perímetro del departamento de los Pirineos Atlánticos y de la Provincia de Guipúzcoa⁹²⁴. Así, los ajustes operados en la territorialización de las políticas de empleo, en el espacio transfronterizo eurorregional, emanan por una parte de las instituciones (§1), en concreto de la cooperación entre los Servicios Públicos de Empleo y la colaboración iniciada entre las Inspecciones de Trabajo, ambos guiados por la necesidad de garantizar la libre circulación y la protección de los trabajadores móviles; por otra parte de los actores de la sociedad civil (§2) cuyas acciones tienen una vocación distinta: contribuir a la al fomento de un verdadero mercado laboral transfronterizo.

§1.- La concertación de los actores del Sistema Nacional de Empleo

Hay que enfrentar la realidad institucional. La Comunidad Autónoma de Euskadi puede desear colaborar de manera más densa con la Región política de Aquitania pero debe tomar en cuenta que es la región administrativa que dispone de prerrogativas en materia de empleo. Pues, el Estado es un interlocutor inevitable, como depositario de las competencias en la

⁹²⁴ Por otra parte, en el marco del seminario organizado el 21 de febrero de 2008 por el grupo de investigadores de la Universidad de País Vasco y del COMPTRASEC de la Universidad Bordeaux IV, sobre “Empleo-formación-inserción profesional: que cooperaciones transfronterizas en el espacio Aquitania-Euskadi?”, se estableció una tipología de las acciones de cooperación transfronteriza en materia de empleo. Cuatro categorías de cooperaciones han sido identificadas: en primer lugar, las acciones concertadas de política de desarrollo económico en las que el empleo es un elemento del desarrollo económico. Se ilustra por la colaboración entre la Cámara de Comercio y de Industria de Bayona-País Vasco con la Cámara de Comercio de Guipúzcoa. Ambos organismos tenían por objetivo la creación de una estructura común para Atender consultas individuales de empresas con preguntas o proyectos transfronterizos (información económica, normativa, trámites transfronterizos, identificación de proveedores, de clientes, etc.) e impulsar e organizar acciones colectivas para intensificar cooperación empresarial transfronteriza (benchmarking, visitas de centros tecnológicos por grupos de empresas, apoyo a la complementariedad económica, etc.). Tras la intervención de la Misión Operativa Transfronteriza, ambas cámaras, en 2010, crearon la Cámara de Comercio Transfronteriza, Bihartean, estructurada en Agrupación Europea de Interés Económico que tiene por misión el acompañamiento de las empresas en sus proyectos transfronterizos, desarrollar los proyectos económicos transfronterizos, crear una oferta de formaciones en común. La segunda categoría de acciones se inscriben en el ámbito del conocimiento mutuo entre los actores. Entra en esta categoría las acciones formativas impulsadas por el sindicato LAB e impartidas por Hobetuz, Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua⁹²⁴ para trabajadores por cuenta ajenas nacionales franceses, a través de la financiación del FONGECIF. La tercera categoría de acciones abarca las iniciativas que participan a mejorar el conocimiento mutuo de los problemas del trabajo y del empleo. Los estudios realizados por el Observatorio Transfronterizo del Empleo creado por el Consejo Sindical Interregional Pirineos Occidentales - Eje Atlántico cuya misión principal consistía a dar cuenta de la realidad de los trabajadores transfronterizos de las cuatro regiones: cuantos son, sus profesiones, sus dificultades, sus reivindicaciones y, sobre todo, que soluciones proponemos para resolver o, cuando menos, paliar sus problemas sociales y laborales. Por último, la cuarta categoría de acciones tiene que ver con la organización del mercado transfronterizo del empleo. Se trata de las iniciativas de los Servicios Públicos de Empleo y de EURES, como los talleres de idiomas organizados por el SPE de San Juan de Luz. Se destaca también las intervenciones de Bidasoa Activa que es la Agencia de Desarrollo del Bidasoa con el GRETA de Bayona en el marco del proyecto Ecoreg. El Consorcio Bidasoa Txingudi publica una guía del trabajador fronterizo destinada a facilitar la movilidad laboral en ambos lados de la frontera.

dinámica de proyectos transfronterizos. Por consiguiente, partiendo de la premisa que las autoridades regionales que intervienen en el espacio transfronterizo que conforma la Eurorregión Aquitania-Euskadi, interactúan sin ser alter ego competenciales, las investigaciones de terreno permitieron observar que al margen de este déficit de equilibrio, los actores de proximidad desarrollan iniciativas en el ámbito del empleo. En primer lugar, se analiza las acciones emprendidas de carácter institucional o sea las respuestas elaboradas por los Servicios Públicos de Empleo (A) y en materia de control por parte de las Inspecciones de Trabajo (B).

A.- La cooperación entre Servicios Públicos de Empleo: Pôle-Emploi-LANBIDE

Previamente al examen de las iniciativas emprendidas y concertadas por los Servicios Públicos de Empleo presentes en la Región Aquitania y en la Comunidad Autónoma del País Vasco, es imprescindible precisar que en el período de investigaciones, los Servicios Públicos de Empleo tanto del francés como del lado español sufrieron profundas reformas, lo que impactó directamente sobre la naturaleza del partenariado. Antes de las reformas operadas en España y en Francia con respecto a los Servicios Públicos de Empleo, intervenían en calidad de Servicios Públicos de Empleo, la Agencia Nacional Para el Empleo en territorio francés y el Instituto Nacional Empleo en la península ibérica.

Como lo expresaron los representantes de dichas instituciones durante el seminario organizado en San Sebastián el 21 de febrero de 2008, si bien existen relaciones informales entre ambos organismos en el marco de las orientaciones comunitarias, la implementación de acciones ha resultado complicada y compleja⁹²⁵ porque en la Comunidad Autónoma de Euskadi, existía un tercer actor, EGAILAN S.A. En efecto, si en la Región Aquitania, la ANPE disponía de una organización territorial desconcentrada con una sede regional en Burdeos, una sede departamental en Pau y agencias locales en Bayona y San Juan de Luz en particular, en la Comunidad Autónoma de Euskadi, coexistían dos organismos, el organismo institucionalmente reconocido que es el INEM y el organismo autonómico EGAILAN S.A. Hay que aportar una precisión, la Comunidad Autónoma de Euskadi rechazó todo tipo de traspaso competencial por limitarse a las políticas activas de empleo y por no incluir las

⁹²⁵ En base a las intervenciones durante el seminario de 21 de febrero de 2008, de Dominique Barrouquère, Directora departamental del ANPE a nivel de los Pirineos Atlánticos, de Pedro Luis Ustarroz Moleres, Director Provincial del INEM y intervención de Michèle Lattard, Directora de la Agencia Local para el Empleo de San Juan de Luz. Cabe notar que no había representante de EGAILAN.

políticas pasivas ejecutadas por el INEM. EGAILAN S.A Sociedad de Promoción de la Formación y el Empleo fue constituida el 29 de diciembre de 1993 y comenzó su actividad el 5 de abril de 1994. De acuerdo con sus estatutos EGAILAN S.A tenía por objeto garantizar la eficaz aplicación de una política de empleo, ofreciendo los servicios de información y orientación profesional, animación a la promoción de empleo, asesoría para el autoempleo y orientación profesionalizada para la formación. EGAILAN S.A era la entidad responsable de la gestión operativa de LANBIDE, Servicio Vasco de Empleo. El funcionamiento de LANBIDE descansaba en tres pilares: la dirección de empleo y formación del Gobierno Vasco, EGAILAN S.A y una red de oficinas en los tres Territorios Históricos.

Por tanto, no se desarrollaron acciones institucionalizadas entre los Servicios Públicos de Empleo, no porque no existía una demanda social al respecto sino porque las propias administraciones no querían desatar un conflicto silencioso entre los actores del empleo presentes en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Sin embargo, de manera puntual se organizaban encuentros entre los agentes del ANPE de San Juan de Luz que se enfrentaba a la gestión de expedientes de demanda de empleo de ciudadanos españoles que vivían en la comarca de Hendaya, los agentes de LANBIDE y de Bidasoa activa.

No obstante, sin tener una misión enfocada en el ámbito del empleo transfronterizo como puede ser el caso en otros espacios fronterizo, en particular en el norte de Francia, los consejeros EURES adscritos al ANPE por el lado francés y al INEM por el lado español se encargaban de los expedientes de carácter “internacional”. Los euroconsejeros intercambian informaciones sobre las ofertas y demandas de empleo, sobre la situación y la evolución del mercado laboral así como sobre las condiciones laborales y las de vida, promoviendo la movilidad en el mercado europeo del empleo al prestar servicios a los trabajadores y empleadores, su intervención superando el perímetro fronterizo⁹²⁶. Además, en aquella época, se debate la posibilidad de crear un EURES-T como el EURES-T PYREMED impulsado por la Eurorregión conformada por Cataluña y las Regiones Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon. Sin embargo, este proyecto nunca se concretizó⁹²⁷. Uno de los motivos invocados

⁹²⁶ Precisiones aportadas por Catherine Galharet Consejera EURES en el ANPE International en Burdeos, y Violeta Morcillo, consejera EURES Gipuzkoa, durante el seminario de 21 de febrero de 2008.

⁹²⁷ Durante el coloquio internacional organizado en Saint-Louis, los días 16 y 17 de noviembre de 2010, en el taller nº3 dedicado al conocimiento del mercado laboral transfronterizo, Lide Urreiztieta, representante de la Conferencia Atlántica Transpirenaica, subrayó los numerosos esfuerzos realizados en este ámbito y que no resultaron. También, afirmó claramente que la ausencia de un EURES-T en la Eurorregión Aquitania Euskadi se justificaba por el clivaje competencial que existía entre el Estado español a través del INEM y el Gobierno de Euskadi mediante EGAILAN S.A. Synthèse des débats : Atelier nº3 : La connaissance du marché du travail transfrontalier. Les observations du marché du travail transfrontalier, les statistiques sur l'emploi frontalier, les centres de ressources sur l'emploi frontalier. Colloque National - Coopération Transfrontalière Emploi et Formation Professionnelle - 16 & 17 novembre 2010 - Saint-Louis, pág.32.

es el conflicto competencial entre servicios de empleo en la Comunidad Autónoma Vasca pero otra justificación puede explicar que no se haya implantado un EURES-T en esta porción de la frontera pirenaica: el flujo de trabajadores. En efecto, una de las carencias que se desprendió y que se desprende aún en la Euroregión es la inexistencia de datos estadísticos sobre el movimiento pendular. Por tanto, uno de los criterios determinado a nivel nacional que permiten la creación de un EURES-T es la comprobación del flujo de un mínimo de 5000 trabajadores al día⁹²⁸.

Una segunda generación de relaciones se diseña con el Pôle Emploi. Así la Ley 2008-126 de 13 de febrero de 2008 relativa a la reforma de la organización del servicio público de empleo⁹²⁹ crea el Pôle Emploi, institución que resulta de fusión a nivel nacional y local de la ANPE, encargada de la colocación y las asociaciones gestionarias del seguro desempleo, ASSEDIC, que abonan la prestación por desempleo, excepto la Unédic responsable de la gestión del régimen contributivo de desempleo⁹³⁰. Por otro lado, El Servicio Vasco de Colocación LANGAI que estaba gestionado por la Sociedad Pública EGAILAN S.A se convierte en LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo. Tras la publicación del Real Decreto 1441/2010 de 5 de noviembre, y observando que las demás Comunidades Autónomas habían optado por la personificación de sus servicios públicos de empleo, el Gobierno Vasco, mediante Ley 3/2011, de 13 de octubre,⁹³¹ aceptó el traspaso de competencia, lo que conlleva la creación de LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo, organismo autónomo administrativo, ostentando personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, y adscrito al departamento competente en materia de empleo⁹³². Entre otras de sus funciones, importa destacar que el nuevo Servicio Público de Empleo Vasco está encargado territorialmente de proponer la ordenación y planificación general, sectorial y territorial de las políticas públicas en materia de empleo, formación para el empleo e inserción laboral de competencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi y desde un punto de vista más bien internacional, de Ejecutar las funciones relativas a la Red EURES (Servicios Europeos de Empleo) de la Unión Europea y sobre todo puede gestionar proyectos experimentales, especialmente de ámbito

http://www.mef-s3f.eu/fileadmin/_temp_/Synthese_des_Debats_Colloque_Cooperation_Transfrontaliere_16_17Nov2010_Saint-Louis_compress.pdf

⁹²⁸ Información proporcionada por Michel LINDINGRE, técnico en la Dirección Regional de Pôle Emploi Lorraine. Synthèse des débats : Atelier n°3 : La connaissance du marché du travail transfrontalier. Les observations du marché du travail transfrontalier, les statistiques sur l'emploi frontalier, les centres de ressources sur l'emploi frontalier. Colloque National - Coopération Transfrontalière Emploi et Formation Professionnelle - 16 & 17 novembre 2010 - Saint-Louis, pág.32.

⁹²⁹ Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, JORF du 14 février 2008.

⁹³⁰ Articles L.5311-1 à L.5311-14 y R.5312-6 à R.5312-30 du Code du Travail.

⁹³¹ Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo. BOPV n°207 de 2 de noviembre de 2011.

⁹³² Decreto 82/2012, de 22 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de LANBIDE-Servicio de Empleo. BOPV n°108 de 4 de junio de 2012.

europeo, que permitan desarrollar nuevos enfoques y soluciones en la prestación de servicios de empleo⁹³³. Esta última función hace referencia implícitamente a las acciones que se pueden desarrollar a nivel transfronterizo.

Como en toda zona fronteriza, la Eurorregión Aquitania-Euskadi es el teatro de la libre circulación de los trabajadores que deben enfrentar los obstáculos inherentes a marcos normativos distintos en cada territorio. En la zona de San Juan de Luz, el Pôle Emploi además del respaldo de un euroconsejero de la red EURES, se adaptó a la demanda de los trabajadores fronterizos desempleados “alrededor de 300 personas (ostentando la nacionalidad española) provenientes mayoritariamente de Hendaya y Urruña. Las medidas implementadas son: la posibilidad por los trabajadores fronterizos de darse de alta como demandante de empleo en el Estado de empleo, además de la inscripción en el país de residencia donde se percibe la prestación por desempleo desde el 1 de mayo de 2010; se proponen cursos de idioma Francés para Extranjeros (formación de 6 meses), organización de talleres de búsqueda de empleo en el mercado fronterizo; organización de jornadas y ferias de empleo⁹³⁴ (participación del INEM al foro empleo joven en Anglet el 16 de abril de 2010)⁹³⁵. Con LANBIDE-Servicio Vasco del empleo, Pôle Emploi desarrolló progresivamente relaciones que permite la organización de ferias de empleo⁹³⁶. La próxima etapa es la jornada sobre encontrar trabajo en Europa y en Francia, el 5 de junio en Irún, que demuestra que ya las relaciones entre SPE se refuerzan puesto que intervienen un representante de LANBIDE, un representante de Pôle Emploi y un euroconsejero⁹³⁷.

Por otra parte, la transfronterización de las políticas públicas en materia de empleo se desprende en el Plan Anual Para el Empleo de 2012⁹³⁸. En efecto, para la elaboración del PAPE 2012, a fin de recoger de forma sistematizada y homogénea las acciones y medidas de políticas activas de empleo a incluir, tanto por parte de las Comunidades Autónomas como por el SPEE, sus respectivos ámbitos de competencias, han proporcionado una relación enumeración y descripción de cada una de las medidas que se prevé realizar para el 2012. Así, en las medidas propuestas por la Comunidad Autónoma del País Vasco menciona en las

⁹³³ Artículo 2.2 p) del Decreto 82/2012, de 22 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo. BOPV n°108 de 4 de junio de 2012.

⁹³⁴ https://www.sepe.es/contenido/empleo_formacion/eures/pdf/Informe_1semestre2010.pdf

⁹³⁵ Le journal du Pays Basque, du 21 mai 2010, “Le Pôle Emploi de St-Jean-de-Luz aide les chômeurs de nationalité espagnole désorientés », interview de Martine Vedrenne, Directora de la Agencia Local Pôle Empleo Saint-Jean-de-Luz.

⁹³⁶ http://www.LANBIDE.net/descargas/egailancas/noticias/eures/Affiche_forum_2014_Biarritz.pdf

⁹³⁷ http://www.LANBIDE.net/descargas/egailancas/noticias/eures/taller_LANBIDE_ficoba_2014.pdf

⁹³⁸ Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2012. BOE n°186 de 4 de agosto de 2012.

medidas para colectivos específicos que en materia de oportunidades de empleo y fomento de la contratación pero también con respecto al fomento a la movilidad, la implantación de acuerdos de colaboración transfronterizos y la participación en las diferentes actividades organizadas por la red EURES tanto a nivel estatal como europeo⁹³⁹.

El auge de la transfronterización de las medidas a favor del empleo y de lucha contra el desempleo es recién. A pesar del lento proceso que se inició y que se está implementando en la colaboración entre los SPE situados de cada lado de la frontera, se toma en cuenta la singularidad de las necesidades del mercado laboral transfronterizo.

B.- La colaboración entre las Inspecciones de Trabajo y de Seguridad Social

Esta investigación también se interesó a las medidas desplegadas en materia de empleo por parte de las administraciones de control del trabajo. A través de las intervenciones de la Red Pirineos Trabajo sin Frontera, se pudo examinar las relaciones mantenidas entre las Inspecciones de Trabajo del espacio eurorregional Aquitania-Euskadi. El ejemplo de dicha cooperación ha sido interesante tanto con respecto al fondo como a la forma de la colaboración. Además, el seguimiento de la evolución del acercamiento entre la administración del control del trabajo francesa y española se ha operado en un contexto de cambios importantes.

Primero, la creación de las DIRECCTE⁹⁴⁰, en el marco de la revisión general de las políticas Públicas, un nuevo servicio público del Estado único conformado por 8 direcciones o servicios; la dirección regional y las direcciones departamentales del trabajo, del empleo y de la formación profesional (DRTEFP et DDTEFP) y en particular, los servicios de la inspección del trabajo, la dirección regional de la competencia, del consumo y de la represión de los fraudes (DRCCRF), los servicios de desarrollo económico y de metrología de las DRIRE, la dirección regional de comercio exterior (DRCE), la delegación regional del Turismo (DRT), el servicio del delegado regional al comercio y a la artesanía (DRCA), el técnico regional de la inteligencia económica (CRIE). Por otra parte, la reforma de la organización de la Inspección del Trabajo en Francia, demasiado reciente para realizar valoración alguna de su impacto sobre las cooperaciones con sus homólogos extranjeros, tendrá sin lugar a dudas

⁹³⁹ *Idem*, pág. 55761.

⁹⁴⁰ Décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi. JORF du 13 novembre 2009.

repercusiones sobre las relaciones actuales en cuanto a la coordinación de las intervenciones de los agentes. El objetivo de la reforma operada por el Decreto nº2014-359 de 20 de marzo⁹⁴¹ es alcanzar un trabajo más colectivo y mejor coordinado de los agentes de control. Otra novedad importante de la reorganización de la Inspección de trabajo consiste en la supresión del cuerpo de controladores de trabajo, establecido en el decreto nº2013-875 de 27 de septiembre⁹⁴², con objeto de constituir un cuerpo único de inspectores de trabajo. Según el decreto nº2014-359 de 20 de marzo, la nueva organización interna de la inspección de trabajo se asienta sobre la creación de unidades de control: departamentales o Infra.-departamentales, inter-departamentales, regionales, denominadas “de apoyo y control” y adscritas a la sección “política del trabajo” de las Direcciones regionales de las empresas, competencia, consumo, trabajo y empleo (DIRECCTE), y encargadas de la lucha contra el trabajo ilegal. Se contempla la posibilidad de crear mediante orden ministerial unidades de control regionales, a propuesta de la DIRECCTE, para realizar un control sectorial o temático o prevenir un riesgo particular; o interregionales especializadas en caso de especificidades sectoriales o temáticas unidas a una DIRECCTE.

En segundo lugar, otra reforma que impactó las relaciones franco-españolas desarrolladas en la zona fronteriza Aquitania-Euskadi es la operada por el Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social⁹⁴³, la Comunidad Autónoma del País Vasco que ejerce su competencia respecto de las materias del orden social traspasadas y a estos efectos, de acuerdo con la citada Ley 42/1997, de 14 de noviembre, y los Inspectores y Subinspectores transferidos pasan a depender orgánicamente de la Comunidad Autónoma y actuarán bajo la dependencia funcional de la correspondiente administración competente en cada uno de los ámbitos de su actuación⁹⁴⁴. No obstante, cabe señalar que el traspaso de funciones y servicios se debe matizar. En efecto, el traspaso es fragmentado. Las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco se articulan en torno a tres ejes: el primer eje trata de la vigilancia y la exigencia del

⁹⁴¹ Décret n° 2014-359 du 20 mars 2014 relatif à l'organisation du système d'inspection du travail. JORF du 21 mars 2014.

⁹⁴² Décret n° 2013-875 du 27 septembre 2013 modifiant le décret n° 97-364 du 18 avril 1997 portant statut particulier du corps des contrôleurs du travail. JORF du 29 septembre 2013.

⁹⁴³ Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE» núm. 155, de 30 de junio de 2011. Decreto 138/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de 22 de junio de 2011 de la Comisión Mixta de Transferencias sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de función pública inspectora de la inspección de trabajo y seguridad social. BOPV nº124 de 30 de junio de 2011.

⁹⁴⁴ El 27 de junio de 2011, durante la presentación de la reforma, la consejera de Empleo y Asuntos sociales del Gobierno Vasco, G. Zabaleta consideró que “con las transferencias, tanto de las políticas activas de empleo, como de la inspección de trabajo, este Gobierno dispone de instrumento que nunca hasta ahora había contado, para mejorar el mercado de trabajo, la situación laboral de los trabajadores, la activación laboral, la lucha contra el fraude y la economía sumergida. Todo esto redundará en la mejora de nuestro ámbito socio-laboral”.

cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y el contenido normativo de los convenios colectivos en los ámbitos de la ordenación del trabajo y relaciones sindicales, en la prevención de riesgos laborales, en el empleo y más particularmente la colocación, el empleo, la formación profesional ocupacional y continua, empresas de trabajo temporal, agencias de colocación y planes de servicios integrados para el empleo, y en colaboración con la Tesorería General de la Seguridad Social, incentivos a la contratación mediante régimen de bonificaciones de la cuotas de seguridad sociales; el segundo eje se enfoca en la asistencia técnica que consiste en facilitar información técnica a empresas y trabajadores, con vocación del ejercicio de la función inspectora, prestar la asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social, informar y colaborar con organismos de otras Administraciones Públicas con respecto a la aplicación de las normas del orden social o a la vigilancia y control de ayudas y subvenciones públicas; el tercer eje comprende las actividades de arbitraje, conciliación y mediación en los conflictos laborales y huelgas. La normativa sobre traspaso deja a cargo de la Administración del Estado, todo lo relativo a las relaciones internacionales. Pues, se traspasa a la Comunidad Autónoma del País Vasco el ejercicio de la función inspectora en su ámbito territorial, y los servicios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, constituidos por los órganos, funcionarios y medios materiales que contribuyen al adecuado cumplimiento de las normas del orden social en las materias de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por otra parte, antes de la implementación de las reformas organizacionales y estructurales, las administraciones de la Inspección de Trabajo del departamento de Pirineos Atlánticos por el lado francés y de la provincia de Guipúzcoa por el lado español solían cooperar en asuntos de desplazamientos de trabajadores en el marco de obras de construcción, de subcontratación, de trabajo no declarado y de los falsos autónomos. La Red Pirineos Trabajo sin Frontera aportó un enfoque normativo tanto sobre la regulación de la función de inspección de trabajo en ambos lados de la frontera y sobre las grandes diferencias que caracterizan Francia y España en la transposición de la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios⁹⁴⁵, como sobre las modalidades de cooperación en el ámbito transfronterizo. Sin entrar en un examen detallado, el estudio realizado por la Red permitió identificar diferencias importantes con respecto al núcleo duro protección mínima en cuanto a las condiciones de trabajo y de empleo de los trabajadores por

⁹⁴⁵ Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. DOUE L 018 de 21/01/1997.

cuenta ajena desplazados y a las modalidades de control. Verdadera circunstancia de dumping social, la problemática vinculado al desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional ha sido examinada durante el coloquio sobre la evaluación de la aplicación de la Directiva 96/71/CE los 25 y 26 de marzo de 2010 en Estrasburgo. Un estudio comparado realizado por el Instituto de Trabajo de Estrasburgo coordinado por F. Keller permitió observar las aplicaciones desiguales debidas a las transposiciones de la Directiva en los ordenamientos jurídicos nacionales, provocando desequilibrios socio-laborales muy pronunciados y por consiguiente implicando un refuerzo del papel de las inspecciones de trabajo así como el diseño de un marco regulador de las necesarias cooperaciones entre administraciones de control del trabajo en las zonas transfronterizas. En efecto, si la legislación comunitaria define el desplazamiento de trabajadores, no precisa la naturaleza de las empresas que pueden desplazar a sus trabajadores. No las obliga ejercer una actividad sustancial en el Estado de origen. Además la Directiva 96/71/CE limita el control de las condiciones de desplazamiento de los trabajadores a la instauración de una cooperación administrativa entre los Estados miembros. El texto impone la creación de oficinas de enlace, destinadas a intercambiar informaciones sobre los desplazamientos que plantean problemas, Sin embargo, la legislación comunitaria no establece plazos para contestar. Los plazos de instrucción de los expedientes pueden ser inadaptados. La implementación de la cooperación administrativa mediante el sistema de información del mercado interior⁹⁴⁶ sucediendo tarde. Si la directiva consagra la noción de cooperación leal, su traducción práctica depende de la voluntad de los Estados miembros. El desplazamiento de trabajadores siendo para algunos Estados miembros un medio de lucha contra el desempleo. La aplicación de la directiva ha sido delimitada por el TJUE. La sentencia Arblade y Leloup de 23 de noviembre de 1999⁹⁴⁷ y la sentencia Comisión contra Luxemburgo de 19 de junio de 2008⁹⁴⁸ limitan las posibilidades de controles prohibiendo así los procedimientos de autorización previa, al inscripción de la empresa en un registro creado por el Estado de acogida o la designación de un mandatario o de un representante de la empresa en el Estado de acogida. Las debilidades del procedimiento de control contribuyeron a banalizar las infracciones vinculadas al desplazamiento. Así aparecieron series de subcontratistas, sociedades ficticias, falsos autónomos prestando servicios para una misma empresas con condiciones idénticas a las de trabajadores por cuenta

⁹⁴⁶ Reglamento (UE) n°1024/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior y por el que se deroga la Decisión 2008/49/CE de la Comisión ("Reglamento IMI"). DOUE L316 de 14 de noviembre de 2012.

⁹⁴⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados C-369/96 y C-376/96 Jean-Claude Arblade, Arblade & Fils y SARL Bernard Leloup, Serge Leloup, Sofrage SARL de 23 de noviembre de 1999.

⁹⁴⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Luxemburgo de 19 de junio de 2008

ajena. Más la relación entre el trabajador desplazado y la empresa que lo contrata es compleja, menos se aplica el núcleo duro. Además, se vulnera la regla de aplicación de la legislación socio-laboral del país de acogida. Si la afiliación a regímenes de seguridad social del país de origen permite en varios países de ser atractivo el coste de un trabajador desplazado, el fraude convierte la prestación de servicio de una empresa extranjera más interesante que la de una empresa local. En estas circunstancias la Comisión Europea presentó el 21 de marzo de 2012⁹⁴⁹ un proyecto de Directiva de ejecución. La elección de este instrumento se explica por la voluntad de la Comisión de garantizar el acervo de la Directiva 96/71/CE con respecto al núcleo duro en vez de proceder a una revisión total del texto. Por último, se implanta un sistema de recursos y de sanciones en caso de violación de la Directiva 96/71/CE. El artículo 12 establece el mecanismo de responsabilidad solidaria del contratista en el sector de la construcción: “los Estados miembros establecerán medidas que garanticen que, en las cadenas de subcontratación, los trabajadores desplazados puedan hacer responsable del respeto de sus derechos, contemplados en el apartado 1 del presente artículo, al contratista del que el empleador sea subcontratista directo, además de al empleador o en su lugar.” Los artículos 9 y 12 han sido objeto de debates. Países como Francia⁹⁵⁰, Alemania, Bélgica o España se posicionaban por una lista abierta de controles y una extensión del mecanismo de responsabilidad solidaria en todos los sectores de actividad y en el conjunto de la cadena de subcontratación. Pero países como el Reino Unido y la mayoría de los Estados miembros no compartieron dicha postura. El Consejo pudo alcanzar un acuerdo el 9 de diciembre de 2013.

Con respecto al artículo 9, una lista abierta de documentos podrá exigirse a la empresa que desplaza a trabajadores. En cuanto a la aplicación del mecanismo de responsabilidad solidaria, se aplicará al conjunto de la cadena de subcontratación pero únicamente en el sector de la construcción.

Aprobada por el Parlamento el 16 de abril de 2014 y por el Consejo el 13 de mayo de 2012, la Directiva 2014/67/UE de 15 de mayo⁹⁵¹ establece un marco común de un conjunto de disposiciones, medidas y mecanismos de control apropiados que son necesarios para una

⁹⁴⁹ COM(2012) 131 final. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la garantía del cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

⁹⁵⁰ Résolution européenne sur les normes européennes en matière de détachement des travailleurs adoptée par le Sénat, le 16 octobre 2013. Sénat (528(2012-2013), pág.3 : « préconise à cet effet une liste ouverte de mesure de contrôle qui permette aux Etats de s'adapter rapidement à des pratiques frauduleuses de plus en plus complexes ; (...) Souhaite que la clause de responsabilité du donneur d'ordre soit étendue à tous les secteurs d'activité et à l'ensemble de la chaîne de sous-traitance (...) qui doit être limitée par la directive d'exécution à trois échelons ».

⁹⁵¹ Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n°1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (“Reglamento IMI”), DOUE L159 de 28 de mayo de 2014.

mejor y más uniforme transposición, aplicación y cumplimiento en la práctica de la Directiva 96/71/CE, incluyendo medidas para prevenir y sancionar cualquier abuso y elusión de las normas aplicables y sin perjuicio del ámbito de aplicación de la Directiva 96/71/CE. Tiene también por finalidad garantizar que se respete un nivel apropiado de protección de los derechos de los trabajadores desplazados para la prestación de servicios transfronteriza, en particular que se cumplan las condiciones de empleo aplicables en el Estado miembro donde se vaya a prestar el servicio, de conformidad con el artículo 3 de la Directiva 96/71/CE, facilitando al mismo tiempo el ejercicio de la libre prestación de servicios a los prestadores de los mismos y promoviendo la competencia leal entre ellos, apoyando así el funcionamiento del mercado interior. Además de las novedades anteriores, la Directiva establece también un mecanismo de ejecución transfronteriza de las sanciones y multas administrativas. Los principios de la asistencia y el reconocimiento mutuos, así como las medidas y los procedimientos establecidos en el presente capítulo, se aplicarán a la ejecución transfronteriza de las sanciones pecuniarias y multas administrativas impuestas a un prestador de servicios establecido en un Estado miembro por el incumplimiento de las normas aplicables en materia de desplazamiento de trabajadores en otro Estado miembro. Básicamente, se establece que previa petición de la autoridad peticionaria, la autoridad receptora de la petición, en las condiciones de los artículos 16 y 17: cobrará las sanciones y multas administrativas que no sean susceptibles de recurso y que hayan sido impuestas, de conformidad con la normativa y los procedimientos del Estado miembro peticionario, por una autoridad competente o confirmadas por un órgano administrativo o jurisdiccional, o, de existir, por órganos jurisdiccionales especializados en materia laboral, o notificará la resolución en la que se impone esa sanción o multa. En resumidas cuentas, la adopción de la Directiva 2014/67/UE permitirá garantizar el principio del derecho laboral más favorable para los trabajadores desplazados y luchar de forma más eficiente contra las vulneraciones de dicho mecanismo. Sin embargo, no suple las diferencias importantes que existen entre algunos Estados miembros con respecto al costo del trabajo puesto que el principio de afiliación al régimen de seguridad social en el país de origen sigue vigente.

Es en este contexto que se desarrolló la cooperación entre las Inspecciones de Trabajo de Bayona y San Sebastián. Frente, primero, a las vulneraciones de los derechos de los trabajadores constatadas en obras de construcción en la zona del Bidasoa pero también a las necesidades expresadas por los trabajadores extranjeros (comunitarios o no), en el marco de un desplazamiento o no, y de las empresas que buscaban informaciones pertinentes sobre los

requisitos que se debían cumplir para poder intervenir en el mercado vecino, las inspecciones de trabajo consideraron oportuno institucionalizar la cooperación para poder agilizar las actuaciones respectivas y conjuntas. Esta dinámica se inscribía en tres marcos: el marco comunitario de la cooperación, el marco multilateral y el marco bilateral.

En primer lugar, el marco comunitario se fundamenta en el artículo 176 D del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009 que establece que: 1. La aplicación efectiva del Derecho de la Unión por los Estados miembros, que es esencial para el buen funcionamiento de la Unión, se considerará asunto de interés común. 2. La Unión podrá respaldar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar su capacidad administrativa para aplicar el Derecho de la Unión. Esta acción podrá consistir especialmente en facilitar el intercambio de información y de funcionarios, así como en apoyar programas de formación. (...)”, y ha sido diseñado esencialmente a través de la Directiva 96/71/CE puesto que su artículo 4 que exige de los Estados miembros designar una o más oficinas de enlace o una o varias instancias nacionales competentes, establecer una cooperación entre las administraciones públicas a las que, en virtud de la legislación nacional, competa la supervisión de las condiciones de trabajo y empleo, y por último, tomar las medidas necesarias para que las informaciones relativas a las condiciones laborales sean accesibles. En este sentido, el artículo 76 del Reglamento 883/2004⁹⁵² establece que las autoridades y las instituciones de los Estados miembros prestarán sus buenos oficios y actuarán como si se tratase de aplicar sus propias legislaciones, y podrán comunicarse directamente entre ellas, y también con las personas interesadas o con sus representantes. La protección de los trabajadores desplazados ha suscitado el interés de la Unión Europea y en particular de la Comisión. Así en una comunicación del 13 de junio de 2007⁹⁵³, dicha institución pone de relieve la necesidad de controlar eficazmente el respeto de la Directiva haciendo hincapié en la posición de los interlocutores sociales que destacan la ausencia de acciones judiciales colectivas, también se refiere a los Estados miembros que consideran imprescindible dotarse de instrumentos europeos para sancionar de manera eficiente más allá de las fronteras, las infracciones cometidas por prestadores de servicios extranjeros. Además, los procedimientos

⁹⁵² Reglamento (CE) 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, sobre la Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social. DOUE de 30 de abril de 2004.

⁹⁵³ COM(2007) 304 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios - sacar el mayor partido de sus ventajas y potencial, al tiempo que se garantiza la protección de los trabajadores. Dicha comunicación se inscribe en las orientaciones relativas al desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios” adoptadas mediante Comunicación de 4 de abril de 2006 (COM(2006) 159).

que finalizan sobre una decisión ejecutoria son demasiado largos para responder a las necesidades de la mayoría de las situaciones transfronterizas, puesto que, en estos casos, los desplazamientos son de corta duración. La Comisión concluye que “estos problemas no podrán solucionarse hasta que los Estados miembros no mejoren sus modalidades de cooperación y, sobre todo, no cumplan las obligaciones que les incumben en virtud de la Directiva en el ámbito de la cooperación administrativa y el acceso a la información⁹⁵⁴”. De esta reflexión, se plantea la posibilidad de crear un sistema de intercambio de informaciones⁹⁵⁵. Paralelamente a estas iniciativas, la dinámica emprendida por las inspecciones de trabajo se inscribe también en el marco de las actividades del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT), formalmente creado en 1995⁹⁵⁶. Compuesto de los representantes de las Inspecciones de Trabajo de los Estados miembros, dicho Comité trabaja fundamentalmente sobre la definición de principios comunes de inspección de trabajo en materia de salud y seguridad en el lugar de trabajo pero también y entre otras tareas, la promoción de un mejor conocimiento y comprensión mutua de los diferentes sistemas y prácticas nacionales de inspección, el desarrollo de intercambios de experiencias entre servicios nacionales de inspección del trabajo respecto al control de la aplicación del derecho comunitario derivado para asegurar una aplicación coherente en el conjunto de la Unión y la promoción de los intercambios de inspectores entre las Administraciones nacionales y la elaboración de programas de formación. En su informe anual de actividades por el año 2010, en particular sobre la cooperación entre inspecciones de trabajo, el CARIT menciona programas de intercambios de inspectores (21 en el año) que duran una semana y permite a los inspectores intercambiar sus experiencias, señala también entre otras actividades la publicación de guías como la relativa a la red de inspectores de trabajo y sistema de intercambios⁹⁵⁷.

⁹⁵⁴ *Ibidem*, pág.12.

⁹⁵⁵ Se trata de la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior. Reglamento (UE) N°1024/2012 DEL Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 relativo a la cooperación a través del Sistema de Información del Mercado Interior y por el que se deroga la Decisión 2008/49/CE de la Comisión (“Reglamento IMI”). DOUE L316 de 14 de noviembre de 2012. La cooperación administrativa se profundiza, entre otras novedades, al permitir el intercambio de informaciones disciplinarias o penales, al designar cada Estado miembro a un coordinador para promover la aplicación de la Directiva, al instaurar un mecanismo de alerta de todos los Estados miembros acerca de profesionales a los que se han restringido o prohibido el ejercicio de una actividad profesional. La Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2013 por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n°1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (“Reglamento IMI”). DOUE L354 de 20 de diciembre de 2013.

⁹⁵⁶ Decisión 95/319/CE de la Comisión de 12 de julio de 1995 por la que se crea un Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo. DOUE L188 de 9 de agosto de 1995, modificada por la Decisión de la Comisión 2008/823/CE de 22 de octubre de 2008. DOUE L288 de 30 de octubre de 2008. Decisión de la Comisión de 13 de febrero de 2013 relativa al nombramiento de Miembros del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo para un nuevo mandato (1.01.2013-31.12.2015). DOUE C43 de 15 de febrero de 2013.

⁹⁵⁷ Comité de Altos responsables de la Inspección del Trabajo. Informe anual 2010. Adoptado en la 64ª plenaria del CARIT, en Dublín, Irlanda, el 22 de mayo de 2013, pp.11-12.

En segundo lugar, las acciones desarrolladas por la DIRECCTE Bayonne y la ITSS de Guipúzcoa se enmarcan en iniciativas multilaterales europeas. Con la finalidad de facilitar la acción de las administraciones nacionales, además de los intercambios realizados en el marco de Sistema IMI, iniciativas tendentes a mejorar la información de las empresas y de los trabajadores como la creación de un sitio internet que proporciona en cada idioma de los Estados miembros los datos de los centros de enlace, fichas técnicas sobre la reglamentación aplicable en cada Estado de la Unión Europea⁹⁵⁸, o como el estudio realizado por F. Keller del Instituto de Trabajo de Estrasburgo⁹⁵⁹. Otras iniciativas apuntan a organizar mejor la efectividad de las sanciones más allá de las fronteras se han desarrollado: el proyecto CIBELES (“Convergence of Incorporate Building a European Level Enforcement System”) reúne nueve Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, España (jefe de fila), Francia, Hungría, Italia, Malta y Portugal. También, en esta dinámica, convencidos de la capacidad de cooperar para adoptar nuevos marcos de acción y adquirir nuevas competencias basados en la confianza mutua, el proyecto europeo conducido por INTEFP y ASTREES y reuniendo las administraciones de trabajo de Bélgica, Francia, España, Luxemburgo, Polonia y Portugal tenía por objeto la formación común de sus agentes de diciembre de 2009 a diciembre de 2010. Esta primera generación de proyecto se basaba en el análisis de casos concretos, y realizando períodos de inmersión en los distintos países involucrados, dicho proyecto desembocó en la creación de una red europea de inspectores de trabajo actuando como enlaces y que ha concebido un centro de recursos común transnacional sobre el desplazamiento de trabajadores: la web eurodetachment-travail.eu⁹⁶⁰. La “Formación Común de inspectores del trabajo y agentes implicados en el control de la efectividad del derecho comunitario relativo a la protección de los trabajadores desplazados” que reúne las administraciones del trabajo de seis Estados miembros en Europa⁹⁶¹: Bélgica, España, Francia, Luxemburgo, Polonia y Portugal asociadas a institutos y escuelas de formación de los inspectores del trabajo, consistió en la organización de tres módulos de formación: el primero pretendía desarrollar una comprensión compartida de los retos económicos y sociales inherentes a las prestaciones de servicios transnacionales y al desplazamiento de trabajadores; el segundo se centraba en consolidar la dinámica de cooperación administrativa para un mejor

⁹⁵⁸ <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=es>

⁹⁵⁹ “La información proporcionada en materia de desplazamiento de trabajadores”. Septiembre de 2010.

⁹⁶⁰ <http://www.eurodetachment-travail.eu/>

⁹⁶¹ Los socios del proyecto son: El Instituto Nacional del Trabajo, del Empleo y de la Formación Profesional (Francia), el Servicio Público Federal de Empleo, Trabajo y Concertación Social (Bélgica), La Dirección General de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social (España), la Escuela de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social de Madrid (España), La Dirección General de Trabajo (Francia), la Inspección de Trabajo y de Minas (Luxemburgo), la Inspección Nacional de Trabajo (Polonia), el Instituto de Formación de la Inspección de Trabajo de Wrocław, la Autoridad para las condiciones de trabajo (Portugal) y la Asociación Trabajo Empleo Europa Sociedad (ASTREES).

conocimiento mutuo de las administraciones de trabajo y servicios implicados; y el tercer módulo apunta la concepción de kit pedagógico. Fuertes de esta experiencia, la segunda generación del proyecto para el período siguiente trataba del “Desplazamiento de trabajadores: mejorar las colaboraciones entre interlocutores sociales y las autoridades públicas en Europa”. Se extendió a otros países y apuntaba producir un impacto sobre la capacidad colectiva de las organizaciones a desarrollar sus colaboraciones involucrando a actores de los más altos niveles de las organizaciones y administraciones citadas y diseñar soportes metodológicos directamente operativos con y para los agentes públicos y los interlocutores sociales. Mejorar el acceso a la información de las empresas y trabajadores, reforzar el análisis de las organizaciones productivas que prestan servicios transnacionales y su impacto sobre las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores desplazados en los sectores de la agricultura y de la construcción, y mejorar las colaboraciones transnacionales de los socios y de las autoridades públicas constituían los objetivos del proyecto de formación ampliado. En la actualidad, la generación siguiente del Proyecto, para el período diciembre de 2013-diciembre de 2014, se refiere a “« Actuar sobre situaciones de desplazamiento de trabajadores: formarse para la práctica del “Learning by doing” ». Formación común de inspectores de trabajo y agentes implicados en el control de la efectividad del derecho comunitario relativo a la protección de los trabajadores desplazados.” La finalidad es de contribuir a una mejor articulación de los diferentes sistemas nacionales de control y de vigilancia para reforzar la eficacia y la eficiencia de las cooperaciones administrativas a través de la creación de una dinámica susceptible de solucionar los problemas encontrados en los procesos de cooperación y tomando en cuenta la especificidad de las organizaciones de los Estados implicados. El objetivo no es alcanzar la homogeneización de los sistemas sino una mejor articulación de los sistemas de control y vigilancia. Al final de la formación, los participantes deben disponer de mejores conocimientos sobre las acciones de información y sensibilización de las empresas y trabajadores con sitios de información de calidad, de prevención y anticipación de las operaciones de desplazamiento y de control y de vigilancia en los sectores agrícolas y de la construcción. También se pretende un refuerzo de su capacidad de intercambio de informaciones pertinentes y de mejor utilización del sistema IMI; y de su capacidad organizacional a cooperar reforzando la pertinencia de las informaciones intercambiadas entre los centros de enlaces y las autoridades de control de lugares de trabajo. Por último la formación apunta la consolidación de los intercambios y relaciones de confianza favoreciendo la emergencia de estrategias de acciones transnacionales compartidas.

Tras la presentación del informe sobre el tema “Inspecciones de trabajo eficaces como estrategia para mejorar las condiciones laborales en Europa”⁹⁶², el Parlamento Europeo adoptó una resolución con la finalidad de luchar contra el dumping social. “Los cambios económicos y sociales de las últimas décadas están causando un gran impacto en el mundo del trabajo. La globalización de la economía ha afectado negativamente a las tradicionalmente seguras y justas relaciones laborales. La subcontratación, la externalización, la precariedad, la intensificación del trabajo y la inseguridad laboral están erosionando la calidad del trabajo en Europa”. En este contexto, la inspección aparece como un elemento fundamental de la administración laboral. Una inspección de trabajo eficaz, capaz de hacer frente a los desafíos de un mercado de trabajo cambiante, constituye un elemento esencial de buena gobernanza. Los inspectores de trabajo son fundamentales para hacer cumplir los derechos de los trabajadores, prevenir abusos por parte de empleadores sin escrúpulos y fomentar el desarrollo económico y social. Por tanto, los eurodiputados proponen a la Comisión Europea de elaborar un libro verde para fijar propuestas de normas europeas en materia de inspección de trabajo y de formación uniforme de los agentes. Por otra parte, entre otras sugerencias, recomiendan la creación de un agencia europea que se ocupe de todo tipo de asuntos transfronterizos en el ámbito de la inspección de trabajo como el control de proveedores de servicios transnacionales y empresas ficticias, o la organización de controles transfronterizos. Sugieren de crear una plataforma europea sobre el trabajo no declarado. Por último, cabe destacar que los eurodiputados afirman la necesidad de acciones legislativas a nivel comunitario sobre la regulación de las nuevas formas de trabajo y de trabajo atípico, para establecer una definición clara y vinculante de empleado a nivel de la Unión Europea para luchar contra una de las prácticas más extendidas del incumplimiento de la legislación laboral: los falsos autónomos. Se convierte en una herramienta relevante para que los inspectores de trabajo determinen si las empresas están haciendo un uso ilegal de dicha práctica.

En tercer y último lugar, las iniciativas promovidas por las Inspecciones de Trabajo actuando en la Eurorregión Aquitania-Euskadi evolucionan también en un marco bilateral mediante la suscripción de acuerdos bilaterales sobre determinados tipos de cooperaciones transfronterizas o transnacionales. Pueden ser acuerdos de cooperación, protocolos, o declaraciones comunes. El ámbito material varía. Puede enfocarse sobre el desplazamiento de trabajadores, el trabajo ilegal o sobre seguridad social. El punto de convergencia de aquellos convenios es la

⁹⁶² STEINRUCK JUTTA, informe sobre el tema “Inspecciones de trabajo eficaces como estrategia para mejorar las condiciones laborales en Europa” de 12 de diciembre de 2013. (2013/2112(INI)).

finalidad: garantizar el intercambio de informaciones respetando plazos de transmisión, la ayuda a la transmisión de petición de informaciones a otras administraciones competentes... Finalmente estos acuerdos estructuran las relaciones de cooperación. En el caso de las Inspecciones de Trabajo de Bayona y de la ITSS de Guipúzcoa, si bien es cierto que durante un período la cooperación era más informal, desde el 22 de septiembre de 2010, se fundamenta en una “Declaración de intenciones de los Ministros de Trabajo e Inmigración del Gobierno de España y el Ministro de Trabajo, Solidaridad y Función Pública de la República Francesa sobre la cooperación en materia de control del desplazamiento transnacional de trabajadores”, que se firmó en París. Interesa examinar el contenido de aquella Declaración. En primer lugar, la declaración emana de las autoridades centrales española y francesa. El objeto de esta declaración común es establecer un “cooperación especialmente activa entre los servicios franceses y españoles de la inspección de trabajo, en materia de control de las normas de desplazamiento transnacional de trabajadores, mediante las oficinas de enlace de ámbito nacional o fronterizo”. Por tanto, el ámbito de cooperación se define de manera restrictiva limitándose al control de la buena aplicación de las reglas de la Directiva 96/71/CE y excluyendo todo otro ámbito de colaboración como el control de los fraudes en materia de prestación por desempleo o información a la contratación. Por otra parte, la declaración conjunta establece con carácter limitativo el principio de asistencia mutua entre las autoridades competentes para estudiar y realizar conjuntamente acciones de prevención, comunicar directamente las modificaciones legislativas, reglamentario o administrativas que tengan un impacto en el ámbito de aplicación de la declaración, realizar acciones de inspección coordinadas e intercambiar informaciones sobre los métodos de inspección y de trabajo. El ámbito territorial de aplicación está precisamente definido. Para Francia, la declaración regula las operaciones de cooperación sobre el control de la correcta aplicación de la Directiva 96/71/CE que se emprenden entre la Dirección General de Trabajo como centro de enlace nacional para toda la zona no fronteriza con España, la DIRECCTE de Aquitania como “oficina de enlace descentralizada” para la zona fronteriza que reúne las Regiones Aquitania y Midi-Pirineos con las Comunidades Autónomas del País Vasco, Aragón y la Comunidad Foral de Navarra. La DIRECCTE de Rosellón actuará como oficina de enlace en la zona compartida por la Región Rosellón Languedoc y la Comunidad Autónoma de Cataluña. Por parte de España, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social (DGITSS) interviene como oficina de enlace, para toda la zona no fronteriza con Francia y para la zona fronteriza en los casos en que las oficinas de enlace descentralizadas no concuerden en cada lado de la Frontera. La Dirección Territorial de la

Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Aragón opera como centro de enlace en la zona fronteriza conformada por la Comunidad Autónoma de Aragón y las regiones Aquitania y Midi-Pirineos. La Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Cataluña interviene en el espacio integrado por la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Región Rosellón Languedoc. La Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Navarra actúa como oficina de enlace en el territorio que corresponde a la Comunidad Foral de Navarra y a la Región Aquitania. La Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del País Vasco opera como centro de enlace en la zona que comprende la Comunidad Autónomas del País Vasco y la Región Aquitania. Esta declaración de intenciones transpira la prudencia pero sobre todo está cerrada con candado. Va a contra corriente de las ambiciones comunitarias que invitan a la ampliación y la amplitud en la cooperación entre Inspecciones de Trabajo de los Estados miembros. Además, resulta que la institucionalización de la colaboración de las Inspecciones de Trabajo de Bayona y de Guipúzcoa a través de esta declaración ha resultado ineficiente y el impacto ha sido improductivo por no permitir una agilidad necesaria en los intercambios entre dichas administraciones por anihilar completamente la lógica horizontal de la cooperación e imponiendo una lógica vertical sometiendo toda decisión relativa a dicha cooperación a una aprobación de las autoridades jerárquicamente superiores, y por haber generado un clima de competencia en vez de colaboración entre los agentes, eliminando toda posibilidad de tomar iniciativas sin previa autorización del representante de la Dirección competente.

Si bien es cierto que la cooperación entre ambas ITSS ha dado resultados positivos, resulta que a la hora de institucionalizar dicha relación mediante declaración de intenciones de fecha 22 de septiembre de 2010, se paralizó toda actividad de cooperación. Este resultado se ha constatado en otras fronteras. “Los sectores de los ámbitos fronterizos más activos consideran que cuando el Estado interviene destruye su integración espontánea e informal con los vecinos, y que cuando formaliza la integración con otros países, mediante acuerdos binacionales o subregionales, desata procesos que los perjudican”⁹⁶³. Dos parámetros podían permitir reactivar dichas relaciones: primero, la creación de las oficinas de enlace. En base a la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional, se crearon Oficinas de Enlace en cada Estado miembro. Concretamente, en el marco de las reformas generadas por la RGPP, es la UT64 de la DIRECCTE que hoy

⁹⁶³ RAMIREZ S., “*Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances*”, Estudios Políticos, nº32, enero-junio 2008, pp.163-164.

desempeña este papel y la ITSS (ver Comunidad Autónoma de Euskadi) de Euskadi que ejerce esta misión. En segundo lugar, el traspaso, en 2011, de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Sin embargo, resulta que el Real Decreto 895/2011⁹⁶⁴ establece expresamente que es de competencia exclusiva de la Administración del Estado “La negociación y celebración de los instrumentos internacionales en el ámbito de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la representación en los ámbitos de la Unión Europea o en cualesquiera foros internacionales, bilaterales o multilaterales, referidos a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”. Por tanto, la implementación de la declaración de intenciones queda en mano de los Estados francés y español. A no ser que el Consejo Vasco de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social⁹⁶⁵ se encuentre solicitado sobre esta problemática en el marco de sus funciones y en base al principio de cooperación bilateral entre la CAPV y la Administración del Estado.

A través de estas acciones, en el proceso de territorialización de las políticas de empleo, se encuentra un proceso de transfronterización que se traduce en iniciativas emprendidas por las instituciones respectivas de los países fronterizos y que cooperan para poder responder a las necesidades de este espacio singular. También se impulsan iniciativas por parte de actores no institucionales.

§2.- La creación de sinergias locales de cooperación-integración para el empleo

A través de las acciones diseñadas por actores de la sociedad civil, se trata de poner de relieve que como en todas las zonas fronterizas, emergen del territorio medidas o dispositivos destinados a suplir la ausencia o la carencia de interés de los poderes públicos competentes en el ámbito del empleo, como es el caso de la bolsa de empleo Euskalherrilan (A); también se emprenden acciones con la voluntad de innovar y actuar con más agilidad como lo demuestra el proyecto de Campus Transfronterizo de Formación Profesional o el Consejo Sindical Pirineos-Occidentales-Eje Atlántico (B).

⁹⁶⁴ Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social. BOE nº155 de 30 de junio de 2011.

⁹⁶⁵ Apartado D del Acuerdo de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social y cláusula séptima del Convenio de Colaboración con el Gobierno Vasco de 14 de diciembre de 2011.

A.- La intervención de la sociedad civil: el proyecto Euskalherrilan

Este proyecto demuestra que las relaciones son fuertemente compuestas y que los intermediarios deben poder pasar de una relación de empatía con los demandantes de empleo a una objetivación en la negociación con los empleadores, que la construcción de una red se hace en base a “una mezcla híbrida de simpatías personales, de pertenencias sociales comunes, de proximidad ideológicas y de intereses económicos compartidos.”⁹⁶⁶

Euskalherrilan significa en euskera “Trabajo en Euskalherria (País Vasco Norte y Sur)”. Es la respuesta propuesta a un constato: en el País País Vasco francés⁹⁶⁷, la asociación HEMEN ELKARTEA, que es una asociación de animación económica, por medio de su bolsa local de empleo (lanbila), observa que los jóvenes del territorio que disponen de una formación superior están obligados por una parte de ellos de migrar hacia otras regiones de Francia para encontrar un primer empleo, lo que constituye un desperdicio, un brain trust por la zona. Manteniendo relaciones informales con el Servicio Vasco del empleo, EGAILAN S.A que gestiona el servicio de intermediación y de colocación del País Vasco, LANBIDE, en el marco de lanbila, HEMEN ELKARTEA se da cuenta que algunos puestos de trabajo ofrecidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco podían corresponder a los perfiles de demandantes de empleo que existía en el mercado laboral del País Vasco francés, formados con capacidades lingüísticas (Francés, Castellano y Euskera) y que estaban obligados en irse. También en el sentido inverso, el tejido económico presente en el País Vasco francés ofrecía empleo que podían corresponder a perfiles de profesionales radicados en la Comunidad Autónoma del País Vasco. A raíz de este doble constato, HEMEN ELKARTEA y EGAILAN S.A profundizaron su cooperación a través de la difusión de informaciones a la atención del demandante de empleo y de las empresas. Esta iniciativa es interesante por varias razones: en primer lugar con respecto a sus promotores, HEMEN ELKARTEA es un asociación sin ánimo de lucro y al principio de la cooperación EGAILAN S.A era la Sociedad de Promoción de la Formación y el Empleo del Gobierno Vasco y fue constituida el 29 de diciembre de 1993 y comenzó su actividad el 5 de abril de 1994. Al principio de la relación, EGAILAN S.A no ostentaba la condición de Servicio Público de Empleo puesto que el Gobierno Vasco

⁹⁶⁶ BARON C., BUREAU M-C., LEMAYRIE C., y NIVOLLE P., « *Le rôle des différents intermédiaires sur le marché du travail et la construction de réseaux locaux pour l'insertion et la qualification* », Rapport intermédiaire de la convention d'études CEE-ANPE, « Les intermédiaires sur le marché du travail : quel rôle pour l'insertion des personnes en difficultés ? », Centre d'Etudes de l'Emploi, Noisy, septembre 1994.

⁹⁶⁷ El País “País Vasco” ha sido delimitado por orden prefectoral de Pirineos Atlánticos de 29 de enero de 1997.

aceptaba un eventual traspaso de competencias en el ámbito del empleo a condición de que incluya tanto las políticas activas de como las políticas pasivas de empleo. Por tanto, EGAILAN S.A disponía de un cierto margen de maniobra a la hora de elegir los socios que podía intervenir en materia de intermediación laboral. En segundo lugar, la colaboración se estructuró a través de dos convenios que regulaban la relación en el ámbito de la cooperación transfronteriza y el segundo que establecía las obligaciones de HEMEN ELKARTEA como centro colaborador del Servicio de intermediación. En tercer lugar, el traspaso de competencias de las políticas activas a la Comunidad Autónoma de Euskadi finalmente sucedió y se creó el Servicio Público de Empleo Autonómico, LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo, lo que modificó sustancialmente las relaciones entre HEMEN ELKARTEA y el nuevo actor del empleo.

Los promotores de Euskalherrilan, bolsa transfronteriza de empleo son por una parte HEMEN ELKARTEA es una asociación de animación económica creada en 1979 y cuyo objeto es participar al desarrollo concertado, equilibrado y duradera del País Vasco. En el marco de un País Vasco con fuerte identidad cultural, dinámico, abierto y solidario, el objetivo de HEMEN ELKARTEA es confirmar la necesidad de ser, *hic et nunc*, cada uno a su medida, actor de un desarrollo concertado, equilibrado y sostenible, mediante la creación de empleos. Por ello, es necesario valorar, amplificar y hacer más eficientes las iniciativas locales y externas susceptibles de suscitar y reforzar las vocaciones de creadores de empresas, con perspectivas de continuidad y bien integradas; reagrupar las energías dispersas para formar redes constituidas por las instituciones, asesores, actores socioeconómicos, financieros y formadores; iniciar y promover los intercambios de proximidad, aún más en las provincias meridionales del País Vasco Norte. Para alcanzar este objetivo, la asociación HEMEN, sola o en colaboración con otras entidades, desarrolla acciones vinculadas con temas económicos como acciones de información, animación, intercambio, concertación, visita, acogida, coordinación y orientación de los titulares de proyectos; de cooperación con HERRIKOA, sociedad de capital de riesgo creada en 1981, ACCEA LAN BERRI, organismo de formación, para apoyar medidas de desarrollo territorial, la participación en distintos trabajos de reflexión y de propuestas, en particular en el seno del Consejo de Desarrollo del País Vasco; la creación y seguimiento de los CLEFE (Club local de ahorro para las mujeres emprendedoras).

Por otra parte, EGAILAN S.A Sociedad de Promoción de la Formación y el Empleo fue constituida el 29 de diciembre de 1993 y comenzó su actividad el 5 de abril de 1994. De

acuerdo con sus estatutos EGAILAN S.A tenía por objeto garantizar la eficaz aplicación de una política de empleo, ofreciendo los servicios de información y orientación profesional, animación a la promoción de empleo, asesoría para el autoempleo y orientación profesionalizada para la formación. Así mismo, EGAILAN S.A era la entidad responsable de la gestión operativa de LANBIDE, Servicio Vasco de Empleo. El funcionamiento de LANBIDE descansaba en tres pilares: la dirección de empleo y formación del Gobierno Vasco, EGAILAN S.A y una red de oficinas en los tres Territorios Históricos. Su actividad es la de poner en contacto a personas que demandan empleo con empresas que necesitan reclutar personal mediante la comparación de los perfiles profesionales de las personas con los requisitos necesarios para desempeñar los puestos de trabajo ofertados. Para materializar este objetivo sus funciones eran definir e implantar el modelo de intermediación concretando los diferentes procedimientos de gestión y sus adaptaciones a la evolución del mercado; desarrollar las herramientas adecuadas y necesarias para ejecutar los procedimientos definidos (informática, logística, documentación, etc.); definir las funciones de los Centros Colaboradores, los requisitos para ser Centro Colaborador y los procesos de homologación. Su objetivo es el de recoger y analizar la información de calidad de los servicios para investigar las desviaciones y facilitar la propuesta de acciones que mejoren continuamente la calidad.

El proyecto Euskalherrilan ha evolucionado de la cooperación a la integración. Habiendo destacado una complementariedad entre ambos territorios; País Vasco del Norte y País Vasco del Sur, con respecto a las ofertas y demandas de empleo, y más particularmente, que las empresas vasca del sector industrial y del comercio buscaban perfiles presentes en el País Vasco del Norte y que empresas del sector turístico (hostelería) no encontraban in situ los perfiles con la formación requerida para dicho oficio, pero que sí existía en Euskadi, HEMEN ELKARTEA y EGAILAN S.A se acercaron y empezaron a reflexionar sobre una posible colaboración con el objetivo de compensar ofertas y demandas de empleo en el mercado laboral transfronterizo⁹⁶⁸.

En 2006, los primeros intercambios se tradujeron por la creación de una página web accesible desde el sitio internet de HEMEN ELKARTEA, consultable en tres idiomas, que difundía las

⁹⁶⁸ Con ocasión a la organización de una intervención de la Ministra de Industria del Gobierno Vasco, el 13 de marzo de 2009, en el Lema Eguna, celebrado en Bidarte, sobre las oportunidades de empleos en Euskadi, un estudio prospectivo sobre competitividad presentaba las futuras oportunidades de empleo en siderurgia, en el sector de la máquina-herramienta, la biotecnología o la nanotecnología que representaban alrededor de 51000 empleos nuevos. LEMA nº133, marzo de 2009, pp.16-15. Véase Journal Sud-Ouest de 24 de marzo de 2009.

ofertas publicadas por LANBIDE y las ofertas de las empresas locales. Permitía a los demandantes de empleo, independientemente de su lugar de residencia, de publicar su CV. HEMEN ELKARTEA actuaba como intermediario entre los demandantes de empleo, LANBIDE y las empresas locales. También se instauró un procedimiento de atención al usuario en base a los siguientes principios: atención a los demandantes de empleo, que acreditan tener una dirección, dicha de domiciliación, en Araba, Bizkaia o Gipuzkoa, y pudiendo tender otra, dicha de contacto, de este lado de la Bidasoa; -Una entrevista (la única obligatoria), para inscribirse y determinar el perfil del candidato. Así, además de la posibilidad de consultar las ofertas publicadas en la prensa, serán candidatos a las ofertas gestionadas por LANBIDE y con acceso a las formaciones propuestas por el Servicio Vasco de intermediación; para las ofertas de empleo publicadas por HEMEN ELKARTEA, LANBIDE no puede tratarlas oficialmente, pero puede darlas a conocer; es decir, que serán publicadas durante 15 días en la Web de LANBIDE, en la sección Prensa, y la oficina de Irún podrá acordarlas una consideración privilegiada. Para las ofertas emitidas por LANBIDE, no podía notificarlas especialmente, sin embargo, se podía acceder a ellas desde la web de LANBIDE. Por otra parte, se planteó la posibilidad que LANBIDE financiara una formación para todos los demandantes de empleo inscritos en LANBIDE, es decir tanto los del sur (aunque vengan a trabajar al norte) como a los que van a trabajar al sur. La duración máxima de un ciclo de formación era de 3 años y podía dar lugar a un empleo de inmediato o abrir las puertas a una formación universitaria.

Con la finalidad de consolidar los vínculos, los representantes de ambos socios firmaron, el 3 de abril de 2007⁹⁶⁹, un convenio marco de colaboración para la realización del proyecto Euskalherrilan, prorrogable tácitamente. Este instrumento jurídico es un compromiso que se inspira de los modelos de convenios anexados al Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980⁹⁷⁰. Estableciendo el principio de una colaboración para mejorar y aumentar el intercambio de informaciones y conocimientos para participar en la mejora de la situación del empleo y de la formación en cada uno de los territorios de referencia, los socios se comprometían en desarrollar su colaboración en el marco de la creación de una bolsa transfronteriza del empleo y de la formación.

⁹⁶⁹ Convenio marco de colaboración entre la asociación HEMEN ELKARTEA (Aquitania) y EGAILAN S.A (CAPV) para la realización del proyecto Euskalherrilan del 3 de abril de 2007. Consultado en la asociación HEMEN ELKARTEA.

⁹⁷⁰ Instrumento de Ratificación del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980. BOE de 16 de octubre de 1990.

Fue el punto de partida de la segunda fase del proyecto Euskalherrilan. La fase a desarrollar se concretaba en la realización de 2 actuaciones: primero una acción de información. A partir de la redacción de un manual jurídico-social, publicado en las páginas web de los socios en castellano, euskera y francés, y actualizado de forma permanente, las personas usuarias tenían la posibilidad de obtener toda la información indispensable en su búsqueda de empleo o de personal, y ello, referido a los dos lados del Bidasoa. En segundo lugar, una acción técnica de adaptación de los sitios de Internet para la puesta en común de ofertas y demandas de empleo. EGAILAN S.A. ha realizado un estudio a fin de poder integrar en su base de datos a los trabajadores comunitarios que no residen en España y a las empresas comunitarias que ofrecen puestos de trabajo ubicados en otro Estado miembro de la Unión Europea. Además se pretende traducir toda la aplicación de intermediación al francés ya que actualmente sólo está disponible en euskera y castellano. Se concluyó con la redacción del manual jurídico-social completamente finalizada en castellano y en francés, con la puesta en marcha de un sitio común en Internet, un portal propio de Euskalherrilan (www.euskalherrilan.eu), con la integración de ofertas y demandas de empleo. Para las demandas de empleo, se adaptó el aplicativo de gestión de LANBIDE Colocación para que pudieran incorporarse demandantes de empleo tanto de nacionalidad española como de cualquiera de los países miembros del E.E.E. (los que están dentro del ámbito de aplicación del RD 240/2007, de 16 de febrero) y con domicilio de residencia fuera del Estado Español. Con esta adaptación se ha conseguido que todas aquellas personas del ámbito de actuación de HEMEN que tengan nacionalidad española o que cumplan con los requisitos indicados en el RD 240/2007 puedan intermediar en igualdad de condiciones a las personas residentes en la CAPV. La modificación ha incluido no sólo la inscripción de estas personas sino toda la gestión necesaria cuando una de ellas es candidata a una oferta de empleo, entre otras cosas el aviso mediante SMS de su candidatura y la habilitación de números de teléfono por parte de HEMEN para atender las llamadas que se originen. Para las ofertas de empleo, se habilitó un acceso para que desde HEMEN puedan incorporar las ofertas de empleo que capten en su ámbito de actuación y que consideren oportuno difundir a través de la web www.euskalherrilan.eu o a través de www.LANBIDE.net. Dichas ofertas no entrarían en el sistema de gestión de LANBIDE Colocación sino que serían difundidas únicamente junto con los datos de contacto correspondientes. Por último, un importante trabajo de traducción de documentos y aplicación vino completar las acciones anteriormente descritas. Se ha procedido a traducir al francés todos los formularios y documentos correspondientes a los procesos de intermediación y aquellos mensajes que llegan a las personas usuarias.

Paralelamente a esta cooperación, HEMEN ELKARTEA se reunió con los representantes del ANPE⁹⁷¹. El Servicio Público del Empleo francés mantenía relaciones con el Instituto Nacional Aragonés de Empleo pero los intercambios operados entre el ANPE, el INEM y LANBIDE no habían desembocado sobre un partenariado concreto. La implementación de un dispositivo de gestión común entre el ANPE y HEMEN ELKARTEA ha sido planteada. Un borrador de convenio de cooperación había sido elaborado en septiembre de 2008, entre la asociación y la Agencia Local para el Empleo (ALE) de San Juan de Luz con respecto a la atención de demandantes de Empleo que practican sólo el idioma euskera o castellano y que no podían recibir atención por parte de un servicio público francófono. Con el cambio de dirección en la ALE, nunca se firmó.

La tercer fase de la implementación de la bolsa transfronteriza para el empleo y la formación culminó con la firma, el 15 de febrero de 2009⁹⁷², de un convenio entre la Dirección de Empleo del Gobierno Vasco que ejercía como funciones la planificación de las políticas de fomento de empleo y formación así como la gestión y la evaluación de sus programas de ayudas y subvenciones⁹⁷³ y el representante de HEMEN ELKARTEA, sobre la confidencialidad, disponibilidad e integridad de la información de la Dirección de Empleo y Formación a la que accede HEMEN ELKARTEA que actúa como encargado del tratamiento por cuenta de dicha Dirección, de los datos de las personas usuarias de sus servicios y desempeña las funciones de acuerdo con las directrices emanadas de la Dirección de Empleo y formación. Este convenio surte un doble efecto: en primer lugar, convierte la asociación HEMEN ELKARTEA, al principio socio de un proyecto de cooperación de ámbito transfronterizo, en el primer centro colaborador LANBIDE en el extranjero, integrando la red de oficina del servicio vasco de intermediación laboral. En segundo lugar, la consecuencia lógica de la atribución de dicha condición es el acceso a la base de datos de LANBIDE y la implementación del procedimiento de atención a los usuarios establecido en la Comunidad del País Vasco, del otro lado de la frontera pirenaica. “Si las diferencias entre ambos territorios son numerosas, no deben constituir un freno al desarrollo de un proyecto

⁹⁷¹ Reunión de los miembros de HEMEN ELKARTEA con la Directora delegada de la Dirección de los Pirineos Atlánticos, con la Directora de la Agencia Local para el Empleo de San Juan de Luz y el Director de la Agencia Local para el Empleo de Bayona, el 6 de febrero de 2008.

⁹⁷² Convenio de confidencialidad entre la Dirección de Empleo y Formación y HEMEN ELKARTEA, firmado en Vitoria, el 15 de febrero de 2009. Consultado en la asociación HEMEN ELKARTEA.

⁹⁷³ Artículo 18 del Decreto 315/2005, de 18 de octubre, por el que se establece la Estructura Orgánica y Funcional del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social. BOPV nº205 de 27 de octubre de 2005.

profesional personal. El hecho de informar tiende a disipar los temores, hacer caer la barrera del prejuicio y sobre todo a fomentar una movilidad responsable”⁹⁷⁴

No obstante, resulta que la institucionalización del LANBIDE se configuró como la crónica de la desaparición de Euskalherrilan. El Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal⁹⁷⁵, concretizaba la decisión del Gobierno Vasco de asumir las competencias en materia de políticas activas de empleo. En virtud de dicha norma, el 1 de enero de 2011, el Servicio vasco de intermediación accedía al estatuto de Servicio Público de Empleo Autonómico. Se creó un organismo autónomo de carácter administrativo, LANBIDE-Servicios Público de Empleo⁹⁷⁶ que de ahora en adelante cuya misión en el ámbito internacional y europeo se circunscribe a “ejecutar las funciones relativas a la Red EURES (Servicios Europeos de Empleo) de la Unión Europea”⁹⁷⁷. El proceso de disolución de EGAILAN S.A se aprobó por el Consejo de Gobierno el 26 de junio de 2012⁹⁷⁸. El traspaso de competencias supuso cambios sustanciales en la organización del co-autor de Euskalherrilan y a parte de talleres informativos puntuales realizados en conjunto con HEMEN ELKARTEA, el dispositivo de bolsa transfronteriza de empleo al no constituir una prioridad por el Servicio Público de Empleo Autonómico que desarrolló su misión de intermediación transfronteriza a través de la Red EURES, se paralizó.

El ejemplo de la Bolsa Transfronteriza de Empleo Euskalherrilan demuestra que las medidas a favor del empleo tienden a “transfronterizarse” en una lógica “bottom up”. Frente a las necesidades emanadas del territorio, actores no institucionales tomaron la iniciativas de responder y diseñar un dispositivo pertinente e innovador jurídicamente y coherente políticamente. Sin embargo, ilustra otra vez que una cierta incompatibilidad entre institucionalización y cooperación, puesto que al corresponder la competencia de empleo y relaciones internacionales a la autoridad central, todo organismo jerárquicamente subordinado

⁹⁷⁴ Conclusiones expresadas por el Director de EGAILAN S.A y del Presidente de HEMEN ELKARTEA durante la presentación de la bolsa transfronteriza del empleo, “Euskalherrilan”, con ocasión a la junta general de la Asociación el 13 de noviembre de 2010. “Emploi: vaincre les barrières et les préjugés”, Journal du Pays Basque du 16 novembre 2010.

⁹⁷⁵ Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal. BOE nº277 de 16 de noviembre de 2010.

⁹⁷⁶ Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo. BOPV nº207 de 2 de noviembre de 2011.

⁹⁷⁷ Artículo 3 e) de la Ley 3/2011 de 13 de octubre.

⁹⁷⁸ Solicitud de información documentada formulada por D.ª Garbiñe Sáez Molinuevo, parlamentaria del grupo Nationalistas Vascos, a la consejera de Empleo y Asuntos Sociales, relativa al proceso de disolución de Egailan SA (09\10\07\02\3680-34535). <http://www.parlamento.euskadi.net/irud/salida/09/00/024350.pdf>

está obligado a actuar en el perímetro competencial que le corresponde y ajustar su actuación a los procedimientos decisorios aplicables.

B.- La intervención de los interlocutores sociales

Conscientes de las singularidades y de las dificultades que existen en el espacio transfronterizo aquitano-vasco y observando que las políticas de empleo francesas y españolas eluden esta realidad invocando la uniformización como garantía de igualdad entre ciudadanos, la Cámara de Oficio y de Artesanía de Pirineos Atlánticos y la asociación de los directores de Centros de Formación de Guipúzcoa unieron sus fuerzas para abrir perspectivas transfronterizas de empleo a jóvenes egresados de formación profesional (1). Por otra parte, del lado de los representantes de trabajadores, se creó el Consejo Sindical Interregional Pirineos Occidentales-Eje Atlántico (2).

1.- El Campus Transfronterizo para la Formación Profesional, una iniciativa de los representantes de las empresas artesanales

El Campus Transfronterizo para la Formación Profesional es el resultado de una cooperación iniciada en abril de 2008, tras una reunión entre el Presidente de la Cámara de Oficio y Artesanía de Pirineos Atlánticos y del Vice-Consejero de Formación Profesional y Aprendizaje Permanente. Teniendo por objetivo global ampliar el mercado laboral transfronterizo existente en la Eurorregión Aquitania-Euskadi, accesible a los titulados de formación profesional, ambos socios decidieron contribuir a la creación de un Campus Transfronterizo de Formación Profesional.

Este proyecto ha sido promovido del lado vasco por la asociación de directores de centros públicos de formación profesional IKASLAN GIPUZKOA ha sido creada en marzo de 1993 con entre otros objetivos: mejorar la oferta educativa, ampliar y actualizar la capacidad tecnológica; y en general, mejorar la calidad de la Enseñanza Profesional; representar a los Directores ante las administraciones y las estructuras de Formaciones Profesionales como ante las Asociaciones educativas o profesionales; para la consecución de dichos objetivos implica, se llevan a cabo las siguientes actividades: ayudar al desarrollo de Centros Integrales de Formación Profesional; canalizar ante la Administración las opiniones, intereses y proyectos comunes de los Directores respecto al desarrollo de la L.O.G.S.E; posibilitar la coordinación

de los recursos asignados por los Organismos de la Formación Profesional, a fin de que sea la más adecuada; tomar parte en el desarrollo de programas de Formación Permanente del profesorado de los centros de F.P; ayudar a que los Centros puedan desarrollar programas de intercambio de la Comunidad Europea. IKALSLAN GIPUZKOA cuenta con la participación de 24 socios y constituye en la actualidad una referencia en el mundo educativo. Su colaboración con los Directores de las provincias de Bizkaia y Araba ha permitido la creación de IKASLAN BIZKAIA y IKASLAN ARABA. La asociación participa en el desarrollo de acciones definidas en el Plan Estratégico 2003-2007 en colaboración directa con la Dirección de Formación Profesional, el Departamento de Trabajo, la Diputación Foral, Adegí, Confebask, IKASLAN ARABA, IKASLAN BIZKAIA, Hetel, Bihe, AICE, Sindicatos, Agencia de la Calidad, Programa Leonardo, Euskalit, Hobetuz, INEM, Forcem etc. Los retos a los cuales IKASLAN GIPUZKOA quiere dar respuestas son los siguientes: conseguir una Formación Profesional más atractiva con mejores recursos y estar al día en las Nuevas Tecnologías; potenciar la Formación a lo largo de toda la vida necesaria en una sociedad competitiva; mejorar e integrar la Formación Profesional en el mercado laboral; obtener un buen dominio de los idiomas. Con sus objetivos generales de mejorar la calidad de la Formación Profesional, innovar en las ofertas de formaciones, fomentar la movilidad geográfica y dar a la Formación Profesional su papel en el desarrollo económico y social. La asociación IKASLAN GIPUZKOA, contando con el apoyo del Departamento de Educación, Universidades e investigación del Gobierno Vasco decidió asociarse a la Región Aquitania a través de su colaboración con la Cámara de Oficios y de la Artesanía de los Pirineos Atlánticos, con el fin de crear un marco de cooperación en materia de Formación Profesional Reglada y Continua. Por otra parte, la Cámara de Oficios y de la Artesanía de los Pirineos Atlánticos (C.M.A.64), establecimiento administrativo público tiene por misiones: la representación y la promoción de la artesanía, primera empresa de Francia, el desarrollo del potencial de las empresas, el desarrollo de los territorios y la Formación. La artesanía concierne empresas de menos de 10 trabajadores que ejercen una actividad independiente de reparación, fabricación, prestaciones de servicios en 4 sectores: el sector alimentario, la construcción, la producción y los servicios. Más de empresas existen en el departamento Pirineos Atlánticos y representan casi 30000 personas activas. Los principales retos para la artesanía del departamento son, en primer lugar el desarrollo de la formación (la formación reglada que va del aprendizaje al Bachiller profesional y la formación continua de los artesanos y trabajadores así como el apoyo a la creación de empresa. Luego, el segundo reto es el de la gestión de competencias y de empleos por medio del apoyo a la formación.

También, se debe favorecer la transmisión de empresa. La consecución de aquellos retos tiene como base el desarrollo sostenible. Así, para llevar a cabo estas misiones, la C.M.A 64 ha puesto en marcha el Dispositivo Global de Formación. Se trata de una nueva organización evolutiva de los recursos humanos y materiales. Esta arquitectura global se estructura alrededor de 4 funciones: acogida, posicionamiento y orientación, ingeniería, formación y evaluación. Son referentes comunes, compartidos en el seno de la red de C.M.A, en materia de concepción y de puesta en marcha de plan de formación. La C.M.A 64 se ha dotado también de una herramienta de formación: la Universidad de los Oficios. Este concepto descansa en la construcción de un edificio que agrupa todas las actividades de formación y de seguimiento de los artesanos en la ciudad de Bayona. Se trata de reunir las funciones de formación por medio del aprendizaje de un oficio y la formación continua de los jefes de empresas, cónyuges y trabajadores con unas necesidades claramente identificadas; de la organización de una herramienta de seguimiento a las evoluciones de competencias y a la convalidación de cualificaciones profesionales; de definir un plan estratégico a fin de anticipar las necesidades en materia de formación y en apoyo específico.

La colaboración entre los promotores del Campus Transfronterizo del Empleo es el fruto de una reflexión del conjunto de los actores de la Formación Profesional de cada lado de la frontera desembocando en una visión compartida de la Formación Profesional de mañana a través de su internacionalización. Además, otros elementos favorecieron el intercambio: la construcción de la Universidad de Oficios Bayona.-País Vasco, la voluntad de ampliar la cooperación transfronteriza a la Formación Profesional y la proximidad geográfica y cultural con la Comunidad Autónoma del País Vasco; y además de la importante experiencia de la Comunidad Autónoma Vasca en materia de cooperación en el ámbito de la Formación Profesional con los países de América Latina, era imprescindible emprender un partenariado estrecho con el territorio vecino. Tras una primera reunión en el transcurso del mes de abril de 2008, los jefes de fila llegaron a conclusiones idénticas, con respecto a los sistemas escolares y a la apreciación negativa recurrente de la Formación Profesional. La cooperación se iba a concretar a través de tres acciones: 1) Conocer los sistemas de Formación Profesional Reglada y Continua, las políticas de formación aplicadas a nivel nacional y regional, los sistemas de cualificaciones, los referenciales existentes dentro de los dos territorios. 2) Recopilar las experiencias y los testimonios de los actores de la cooperación transfronteriza en materia de Formación Profesional, en otras regiones. 3) Determinar ejes de cooperación viables y enriquecedores para cada uno de los territorios colaboradores. Para un mejor conocimiento de

los sistemas y dispositivos respectivos de formación, la C.M.A 64, IKASLAN GUIPUZKOA apoyada por el Gobierno Vasco, deseaban establecer un marco de cooperación con el fin de crear una formación profesional transfronteriza de calidad, esencial para la promoción de los mercados laborales y para el desarrollo económico y social de ambos territorios. Procedieron a un “Estudio de factibilidad y de oportunidades de una Formación Profesional Transfronteriza Reglada y Continua”. Las actividades de cooperación se realizaron en tres etapas: primero, la estructuración de la cooperación mediante el Conocimiento Mutuo Amplio de los sistemas respectivos (organización territorial respectiva en materia de educación, las competencias respectivas en materia de Formación Profesional Reglada y Continua, las políticas llevadas por las instituciones respectivas en materia de Formación profesional, las realidades de las necesidades por sector de actividad en ambos territorios.) pero también, los dispositivos (Dispositivo Global de Formación, Plan Vasco de Formación Profesional, el concepto de Universidad de Oficios, el concepto de “Centro Integral de Formación”, los métodos, los sistemas de evaluación, los referenciales, la evaluación de los centros). En segundo lugar se inició el Estudio de las experiencias anteriores de cooperación en materia de Formación Profesional. La cooperación entre IKASLAN GUIPUZKOA y la C.M.A 64 debía descansar en las aportaciones de las experiencias realizadas con otras regiones y con otros socios. Un interés particular se manifiesta en cuanto a la colaboración iniciada entre la Región Midi-Pyrénées y Cataluña. Ambos territorios pilotaron varios proyectos de formaciones transfronterizas. Dicha experiencia permitía identificar las dificultades que se pueden encontrar en materia de cooperación sobre Formación Profesional. Por otra parte, la Formación Profesional fue objeto de cooperación entre Francia y Alemania. Esta colaboración perdura desde hace 30 años. Esta experiencia se basa en un marco de cooperación particular y en un convenio transnacional. En tercer lugar, era indispensable involucrar el conjunto de los actores de la Formación profesional (Dirección-Administración- Profesores), a través de intercambios.

Pues, el estudio de factibilidad de una Formación Profesional Transfronteriza se basó en la realización de reuniones de trabajo entre los equipos de cada socio, y en los intercambios de buenas prácticas. El objetivo era de intentar de definir lo que era la Formación Profesional Transfronteriza y determinar el marco en el cual se inscribía. La puesta en marcha de este tipo de Formación debía, además, responder a unas necesidades que se indicarán y analizar lo que existe.

Tras los diferentes trabajos realizados, es posible definir la Formación Profesional Transfronteriza de dos maneras: se podría utilizar los marcos de formación ya existentes en cada uno de los territorios, con respecto a ciertos sectores de actividad, y proceder a unos intercambios inscritos como módulos en dichas formaciones. Pero, podría ser un tipo de formación, que implicaría al conjunto de las instituciones competentes en materia de Formación Profesional (Estado-Consejo Regional-Cámaras consulares para Aquitania y Estado-Comunidad Autónoma y Red de Centros para Euskadi) definen conjuntamente, en los planes de formación previstos para cada uno de los territorios, la creación de formaciones profesionales en las cuales el alumno o el trabajador tuviera la posibilidad de recibir una formación “doble” en el sector elegido, con la obtención de un doble diploma.

Con respecto al marco, en una economía siempre más abierta al mundo, las empresas se enfrentan en permanencia a la necesidad de anticipar y adaptarse a su entorno. Las modificaciones reglamentarias, los cambios de técnica y de producción, como de distribución de bienes y servicios, implican que el empresario pueda reaccionar rápidamente, y contar con la iniciativa y la competencia de sus trabajadores. Se trata de renovar los objetivos de la Formación Profesional y mencionar las áreas de responsabilidad de cada uno de los actores, tomando en cuenta los desafíos individuales y colectivos. La puesta en marcha de una Formación Profesional Transfronteriza responde a los siguientes desafíos: participar al desarrollo económico de ambos territorios, reforzar la competitividad y la capacidad de desarrollo de las empresas, responder a las necesidades de competencias de las empresas, mejorar las posibilidades de empleo en el territorio de la Eurorregión, constituir un elemento de dinamización de las carreras de profesionalización elevando el nivel de cualificación y de competencias.

En cuanto a las necesidades son de dos tipos: en primer lugar se trata de las necesidades de la Centros de formación. Son triples: a nivel de organización de los Centros, los métodos pedagógicos y la puesta en marcha de sistemas de calidad para las formaciones proporcionadas. Los intercambios que se realizaron entre los profesores de los Centros de los Pirineos Atlánticos y de Euskadi, ponen en relieve la necesidad de remodelar la Formación Profesional. De cada lado de la frontera, la Formación Profesional ha sido menospreciada, ha sufrido y sufre aún de una imagen negativa. La Comunidad Autónoma de Euskadi reaccionó y venció dicho prejuicio, avanzando como argumento mayor la empleabilidad tras una formación de este tipo. La Cámara de Oficios y Artesanía de Pirineos Atlánticos quiere

mejorar su sistema de formación ya existente mediante la aplicación de nuevos esquemas en la futura Universidad de Oficios de Bayona.-País Vasco. En segundo lugar, se identifican las necesidades de las personas formadas. La preocupación esencial de las personas formadas es encontrar un puesto de trabajo rápidamente. Los primo-entrantes tienen medio de las dificultades de inserción en la vida profesional. En el ámbito de la Formación Reglada, es esencial que los Centros de Formación conozcan mejor las necesidades de las empresas y de concebir formaciones adaptadas a dichas necesidades. Esto confirma la necesidad de mecanismos de información sobre el mercado laboral, eficaz para vigilar y rendir cuenta de las presiones que se producen con respecto a las necesidades de competencias, y con el fin de que los programas que se desarrollarán sean puestos en marcha de manera oportuna. En materia de Formación Continua, los trabajadores mejor formados participan a la competitividad de su empresa pero se trata de mantener y desarrollar sus competencias así como, el nivel de cualificación.

Esta primera fase de cooperación permitió la identificación de las oportunidades de fomentar la relación entre la Cámara de Oficios y de Artesanía con IKASLAN Guipúzcoa y el Gobierno Vasco. Tres ejes iban a estructurar la segunda fase de cooperación: el eje relativo a la organización con la instauración de un sistema de vigilancia estratégica del mercado del trabajo, el diseño de una metodología de proyecto, la mejora de las posibilidades de empleo mediante la iniciativa empresarial, implantar una metodología marketing para los profesores y trabajar sobre la elaboración de un sistema de cualificaciones comunes. El segundo eje trata de la calidad. El objetivo es introducir normas de calidad (ISO 9001, ISO 10001, ISO 14001), instaurar el método de las 5S⁹⁷⁹ así como un sistema de evaluación de los centros de formación. El tercer eje corresponde a la pedagogía y abarca acciones de formaciones lingüísticas (castellano, francés, euskera) para los profesores móviles, acciones de desarrollo de la pedagogía en alternancia y la instauración de cursos cruzados.

Una iniciativa progresiva, metódica, coherente y exitosa: entre la primera fase que consistía más bien en un acercamiento de la Cámara de Oficios y de IKASLAN Guipúzcoa y la segunda fase que proponía el establecimiento de condiciones idóneas de formación a través de la implementación de una organización eficiente en los centros de formación, la utilización de una pedagogía compartida e innovadora para los profesores y la instauración de un conjunto

⁹⁷⁹ las 5 “s” vienen de las iniciales de las palabras japonesas para cada una de las cinco fases que intervienen en el programa: seiri=organización, seiton=orden, seiso=limpieza, seiketsu=control visual, shitsuke=disciplina y hábito.

de referencias de calidad para integrar una red de formación de excelencia, se formalizó la colaboración. En efecto, se firmó el 20 de febrero de 2009, un convenio marco de cooperación transfronteriza entre la Chambre des Métiers et de l'Artisanat des Pyrénées-Atlantiques y la Viceconsejería de Formación Profesional y Aprendizaje Permanente del departamento de educación, universidades e investigaciones del gobierno de Euskadi en materia de formación profesional⁹⁸⁰. Traduce una verdadera institucionalización de la relación y de las medidas en materia de Formación Profesional. Primero, con respecto al ámbito subjetivo de este acuerdo, lo firman la Cámara de Oficios y Artesanía de Pirineos Atlánticos que es un Establecimiento Público Administrativo y la Viceconsejería de Formación Profesional y Aprendizaje Permanente del Gobierno Vasco. Por tanto, las medidas diseñadas y las por elaborar en materia de Formación Profesional emanan de autoridades públicas que disponen de competencias en dicho ámbito. Segundo, en el preámbulo del convenio marco se establece “la importancia de establecer las condiciones más favorables para la movilidad profesional más allá de las fronteras, favoreciendo la equivalencia de los diplomas, creando programas específicos de colaboración e intercambios educativos, culturales y lingüísticos que responden al entorno transfronterizo,” y el compromiso con “el mejoramiento y la innovación de los planes de formación profesional de los jóvenes y adultos con el fin de desarrollar sistemas de formación que respondan a las exigencias actuales y en una perspectiva europea, fortalecer y ampliar la cooperación transfronteriza Pirineos-Atlánticos-Euskadi”. Por tanto, se define el perímetro geográfico de actuación y se plantea la existencia de un “entorno transfronterizo”. Además identifica los participantes a las acciones transfronterizas en materia de Formación Profesional: participantes, en los Pirineos-Atlánticos, son los Centros de Formación de Aprendices del departamento que proporcionan formación profesional reglada o continua y que pertenecen a la red de centros de la Cámara de Oficios y Artesanía de los Pirineos Atlánticos; y en Euskadi, los Centros de Formación Profesional dependientes del Departamento de Educación, Universidades e Investigaciones del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Determina las áreas y las modalidades de cooperación pero también la financiación de las acciones. Para supervisar y coordinar el conjunto de las actividades propuestas en el marco del presente Acuerdo, así como para establecer las mejores condiciones posibles para su ejecución, las Partes constituirán un Comité conjunto compuesto por los representantes de las dos instituciones signatarias y por los responsables que serán designados por cada una de las Partes. En base a lo dispuesto en convenio marco de 20 de

⁹⁸⁰ La semaine du Pays-Basque du 26 février au 4 mars 2009, pág.4 ; Le Journal du Pays Basque du 26 février 2009, « Favoriser l'emploi et la mobilité en Pays Basque ».

febrero de 2009, la tercera fase de diseño de medidas a favor de la Formación Profesional en el ámbito transfronterizo se abre, en 2010, con las actividades realizadas en el marco del proyecto de cooperación transfronteriza “La Formación Profesional Transfronteriza: un pasaporte dentro de la Eurorregión Aquitania-Euskadi”. Se ejecutan seis acciones: la primera acción sobre Inmersión lingüística pretende formar a los profesores en francés y euskera mediante el e-learning y la puesta en marcha de curso tándem para profesores técnicos con el fin de dominar el vocabulario propio al oficio enseñado; la segunda acción de tipo organizacional contempla la implantación del método de las 5S en los centros de formación de Pirineos Atlánticos con la finalidad de alcanzar una motivación más grande de las personas, un mejor nivel de seguridad, una reducción de las pérdidas, una reducción del tiempo de respuesta, adquisición de la autodisciplina, aumento de la superficie disponible de trabajo. La tercera acción prevé la ejecución de programas de intercambios sobre las modalidades de enseñanza para reforzar el sentimiento de pertenencia al territorio fronterizo. Mejorar los sistemas de formación respectivos, innovar en los modos de enseñanza en base a la experiencia de TKNKA y aumentar las competencias de los profesores. La cuarta acción es clave puesto que se refiere al estudio sobre los sistemas de cualificaciones respectivos mediante la puesta en común de las cualificaciones en determinadas familias profesionales indicando las habilidades y las competencias reunidas por tipo de competencias y organizadas por módulos. La quinta acción se enfoca en intercambios metodológicos y de experiencia en materia de emprendizaje con la realización de un estudio de factibilidad y conocimiento mutuo en vista a favorecer la creación y la transmisión de empresa por los jóvenes y optimizar el proceso de creación y transmisión de empresas. La sexta acción trata del establecimiento de una vigilancia estratégica y prospectiva de los oficios que constituye la base para la creación de un observatorio prospectivo de los oficios en la zona transfronteriza para permitir una mejor visibilidad de la formación y de las certificaciones existentes.

La organización, la pedagogía y la calidad han conducido a los promotores a compartir sus competencias para dar cuerpo a un Campus Transfronterizo de Formación Profesional. Con motivo de su inauguración en 2012, la Universidad de Oficios Bayona País Vasco integró un plan de movilidad de los aprendices. Tanto en Guipúzcoa como en los Pirineos Atlánticos, la artesanía y la Formación Profesional aparecen como yacimientos de empleos y garantizan una rápida inserción profesional. Este campus constituye una plataforma única entre el departamento de los Pirineos Atlánticos y la Provincia vasca de Guipúzcoa. Pretenden convertir este perímetro geográfico en un territorio equilibrado que combina dimensión

humana y física con una intensidad sólida en valores y una cultura propia, dinámica que está abierta al resto de los territorios y al mundo. Un territorio inteligente, competitivo y sostenible, comprometido con las futuras generaciones que pretende garantizar el bienestar, la creatividad y el desarrollo de las personas. En concreto, los principales operadores, CMA64 e IKASLAN GIPUZKOA están reunidos en la Universidad de los Oficios de Bayona País Vasco y en el IEFPS de Usurbil, mutualizando las herramientas técnicas, los espacios y las funciones para constituir un polo de excelencia y de desarrollo en la Formación Profesional, del aprendizaje a la formación continua de los trabajadores y demandantes de empleo, de nivel 2 a nivel 5 de cualificaciones.

El Campus Transfronterizo de Formación Profesional⁹⁸¹ se apoya en la concretización de cinco acciones claves: una acción destinada al aprendizaje de los idiomas y dirigida al personal administrativo de ambos establecimientos así como a los responsables. El objetivo es facilitar la comunicación entre los socios y sobretodo impregnarse de la cultura del otro. La segunda acción que consiste en compartir la aplicación de sistemas de calidad deberá permitir al Campus de responder a las exigencias de excelencia en materia de Formación y de organización. La tercera acción está dirigida específicamente a los profesores. Partes fuertes de la formación, vínculo entre el aprendiz y el centro de Formación, pareció fundamental compartir saberes pedagógicos y buscar la eficiencia en materia de enseñanza profesional. La preocupación de los socios es de permitir a toda persona acceder a una formación profesional de calidad incluyendo a los aprendices y profesores con discapacidad y dar a todos los medios de acceder al mercado laboral en situación de completa igualdad.

El empleo está en el centro de las preocupaciones de los socios. Si se trata de valorar los oficios de la artesanía, se trata también de diseñar formaciones comunes o complementarias. Lo que explica el interés de estudiar los sistemas de cualificaciones respectivos y proponer a las instituciones de tutela la creación de doble diplomas, que constituye el objeto de la cuarta acción. A través del prisma de la creación y cesión de empresa, herramientas innovadoras han sido desarrolladas en ambos lados de la frontera, dejando aparecer puntos de convergencia. El dispositivo “Urrats bat” (primer paso), con vocación a sensibilizar a los jóvenes con la creación de empresa será objeto de una primera experimentación puesto que será una formación propuesta a los alumnos. El conjunto de dichas acciones debe permitir crear

⁹⁸¹ Para más informaciones sobre las actividades realizadas: http://www.artisanat64.tv/Campus-Transfrontalier-de-Formation-Professionnelle_a361.html

puentes entre dos sistemas de formación diferentes pero cuyos objetivos son comunes; empleo y desarrollo económico de la zona transfronteriza, inscribiéndose en una voluntad comunitaria de fomentar el desarrollo de la integración europea de proximidad⁹⁸².

2.- El Consejo Sindical Interregional Pirineos Occidentales-Eje Atlántico

El CSIR Pirineos Occidentales-Eje Atlántico es un órgano de cooperación sindical entre las regiones fronterizas de Aquitania (Francia) y Aragón, Navarra y Euskadi (España). Participan por el lado francés los sindicatos CGT, CFDT, CFTC y UNSA de Aquitania, y del lado español CCOO y UGT de Navarra, Euskadi y Aragón. Los sindicatos vascos ELA y LAB no pertenecen a dicho Consejo. Desde su creación en 1992, además de las actividades tradicionales ejercidas por la Comisión Ejecutiva y las Asambleas anuales, el CSIR efectúa acciones conjuntas de reivindicación tanto de carácter transfronterizo como de apoyo a los sindicatos del otro lado de la frontera. El Observatorio Transfronterizo del Empleo financiado por INTERREG IIIA ha sido la obra más importante realizada y se articulaba en torno a tres temas: los flujos e infraestructuras transfronterizas, la formación, cualificación y competencias, y el dialogo social que se tradujeron por actividades sobre la detección de los flujos de movilidad, los problemas originados por los desplazamientos, los relacionados con las distintas normativas existentes de cada lado de la frontera, y los problemas nacidos de las prácticas y exigencias sociales de las diferentes formas de trabajo.

“Si la realidad de las empresas transfronterizas se caracteriza por la falta de información y si la situación de los trabajadores transfronterizos se caracteriza por su invisibilidad, la negociación colectiva transfronteriza se cataloga por la falta de información registrada.” Sin embargo, “avanzar hacia el conocimiento del colectivo de trabajadores transfronterizos para impulsar una acción sindical ligada a la defensa de sus derechos e intereses es objetivo del CSIR⁹⁸³.

⁹⁸²Sobre el Acto principal del fin del proyecto CTFP (Campus Transfronterizo de Formación Profesional) en el KURSAAL de Donostia, el 13 de septiembre de 2013.

<http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1494892>

⁹⁸³ CSIR, Informe sobre el desarrollo del papel que desempeñan los CSIR en el refuerzo de la cooperación transfronteriza en materia de negociaciones colectivas de 22 de abril de 2014. (7 CSIR involucrados; CSIR Lombardía.-Sondrio-Grisones (Italia.-Suiza), CSIR PYREMED (Francia.-España), CSIR PACA/LIGURIA (Francia.-Italia), CSIR Extremadura/Alentejo (España.-Portugal), CSIR Ródano-Alpes/Piamonte/Arco Lemánico (Italia.-Francia.-Suiza), CSIR Alpes Centrales (Italia.-Austria.-Suiza) y CSIR Pirineos Occidentales/Eje Atlántico (España -Francia) pág. 48.

http://www.smcugt.org/archivos/elementos/2014/rapport_csir_es_3_1.pdf

Conclusión del Capítulo 2:

El examen de la ejecución territorial de las políticas de empleo en España y en Francia permite afirmar primero que el grado de descentralización de la organización jurídico-administrativa de un país influye sobre la autonomía de las unidades territoriales regionales con respecto a la adaptación de las medidas y dispositivos diseñados a nivel central en favor del empleo a las realidades y necesidades identificadas territorialmente.

La confrontación de la distribución competencial entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Región Aquitania es elocuente. La primera puede elaborar una política territorial activa de empleo, la política pasiva quedando en las manos del Estado central; y la segunda, que a pesar de disponer de la competencia relativa al desarrollo económico y la formación profesional, no ejerce ninguna prerrogativa en materia de empleo y queda subordinada a la política territorializada operada a nivel de la Región administrativa encabezada por el Prefecto de Región, representante del Estado a nivel regional.

La reciente reforma territorial emprendida en Francia proyecta el traspaso de la coordinación de los protagonistas del empleo a la Región política, como complemento de las dos otras competencias precitadas. El cambio de mando en la coordinación deja abierta la posibilidad de la Región de tomar en cuenta las especificidades inherentes al espacio eurorregional aquitano-vasco y por consiguiente, proyectar una aproximación más integrada y compartida con la Comunidad Autónoma de Euskadi, de las medidas de lucha contra el desempleo en dicha zona transfronteriza.

Mientras tanto, si la territorialización se encuentra legalmente regulada, la transfronterización de las políticas de empleo se produce *de facto*. Se expresa a través la promoción de proyectos de cooperación transfronteriza entre actores tanto institucionales como no institucionales. Las acciones llevadas a cabo en las fronteras franco-alemana, franco-suiza, franco-luxemburguesa, franco-italiana o franco-española demuestran primero que el espacio fronterizo requiere una atención particular debido a su “doble nacionalidad” y segundo que los resultados han sido positivos respondiendo de manera adecuada a las necesidades de este ámbito territorial singular.

El estudio de las acciones desarrolladas en el espacio aquitano-vasco ha permitido observar, en primer lugar, que las administraciones actuando en el ámbito del empleo se adaptaban a la realidad transfronteriza intentando institucionalizar partenariado con sus homólogos vecinos para poder contestar adecuadamente a las peticiones que emanaban de la ciudadanía; en segundo lugar, que una vez institucionalizada la relación, es decir, una vez involucrada la administración o jerarquía de tutela de los Estados respectivos, dicha oficialización constituía un freno o generaba una paralización de la relación y de las acciones conjuntas. Por otra parte, si se implementan acciones transfronterizas en el ámbito del empleo promovidas a nivel institucional, resulta que otros actores intervienen para proponer soluciones, en algunos casos eficientes, que pueden corresponder a las necesidades emergidas del territorio.

Por consiguiente, esta primera parte que procede primero a una disección de la política de empleo en la actualidad, deja claro que son los Estados los progenitores de dichas medidas, en nombre del principio de igualdad, en base a las orientaciones formuladas a nivel comunitario. De la formulación de las políticas de empleo a nivel macro, se debe ejecutar a nivel micro, es decir en el ámbito territorial de cada Estado. Ahí, la organización jurídico-administrativa territorial así como la distribución de competencias aferente con las unidades territoriales generan la implementación de la territorialización de la ejecución de las políticas de empleo, ejecución que se puede calificar de uniforme puesto que se realiza sin, en ningún momento, tomar en cuenta las peculiaridades de los territorios transfronterizos. Lo que obliga a los actores institucionales y no institucionales presentes en aquellos espacios a diseñar e implementar acciones que pretenden responder a las necesidades particulares registradas a nivel fronterizo, pero con un éxito relativo puesto que en caso de institucionalización, la gran máquina administrativa estatal viene frenar la agilidad de las relaciones tejidas. En base a estos elementos, la realidad transfronteriza del empleo en la actualidad no es satisfactoria, su perspectiva para mañana debe seguir la vía de la transfronterización como vertiente de la territorialización.

Segunda parte

La evolución de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi: hacia una desfronterización experimentada a través del proceso de integración

La primera parte de esta investigación ha consistido en demostrar que en un espacio transfronterizo eurorregional, como la Eurorregión Aquitania Euskadi, donde se entrelazan varios ordenamientos jurídicos, en los que se inscriben políticas nacionales de empleo coordinadas por las directrices establecidas a nivel europeo, la ejecución territorial de dichas políticas no contempla las singularidades de la zona transfronteriza. No obstante, en estos espacios, se efectúa una “transferencia transfronteriza”⁹⁸⁴ que da lugar a espacios híbridos donde emergen culturas y prácticas locales específicas. Es una construcción que no responde a las delimitaciones administrativas impuestas por las fronteras y que se define en función de las necesidades de sus habitantes⁹⁸⁵. Además, se destacó que en base a esta particularidad, se “transfronterizan” las respuestas de los poderes públicos y actores socio-económicos en el ámbito del empleo. En efecto, se promovieron entre países vecinos proyectos comunes en materia de formación profesional, de análisis del mercado laboral y de inserción de los jóvenes⁹⁸⁶. Por otra parte, la cooperación transfronteriza en el ámbito del mercado laboral se ha convertido en una fase clave de la integración territorial transfronteriza, la movilidad profesional siendo benéfica tanto para los trabajadores como para los empleadores⁹⁸⁷. Además, esta reflexión se inscribe en un contexto general en el que se asiste a una auténtica metamorfosis de la cuestión social caracterizada por un deterioro de la sociedad salarial, el crecimiento del desempleo y una siempre mayor precarización del empleo pero también en fisuras en las redes de protección sacudidas por la internacionalización económica y la crisis del Estado providencia⁹⁸⁸. Por consiguiente, el espacio transfronterizo es el teatro del “choque internormativo” o “del choque de la diferencia de los derechos”⁹⁸⁹, en el que el Método Abierto de Coordinación no ha podido alcanzar “la aplicación supranacional de normas nacionales”⁹⁹⁰. Porque el empleo, en lo que es diferente en cada Estado, está impregnado del pluralismo jurídico, ofreciendo un campo de estudio interesante para una investigación sobre la problemática del derecho común transfronterizo y más del derecho común europeo⁹⁹¹. En concreto, cuando el trabajador de un Estado miembro cruza la frontera para ir a trabajar a otro Estado miembro todos los días, la ley del país de acogida siendo aplicable, el derecho comunitario exige, para determinar las condiciones de aplicación de

⁹⁸⁴ DE LA PRADELLE G., *La frontière, Etude de Droit International*, Paris, 1928, pág. 130-131.

⁹⁸⁵ DE ROUGEMONT D., “*Vers une fédération de régions*”, in *Bulletin du Centre Européen de la Culture : Naissance de l'Europe des Régions*, XII année, n°2, pp.35-56.

⁹⁸⁶ Es el caso del proyecto Opti-Match con Luxemburgo o Transversalis con España y Andorra.

⁹⁸⁷ MCL-17(2011)10, Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales, 17^{ème} session, à Kyiv, 3-4 novembre 2011, « *Le rôle du gouvernement dans la suppression des obstacles à la coopération transfrontalière* », pág.8.

⁹⁸⁸ FITOUSSI J-P y ROSANVALLON P., *la nueva era de las desigualdades*, Manantial, Buenos Aires, 2003, pág.13.

⁹⁸⁹ ROBIN-OLIVIER S., « *la mobilité internationale du salarié* », *Droit social* 2005, pág.495.

⁹⁹⁰ CARTOU L., *Communautés européennes*, Dalloz 1991, 10^{ème} édition, pág.36.

⁹⁹¹ MARTIN P., “*Le droit social communautaire: droit commun des Etats membres de la Communauté européenne en matière sociale ?* », *RTD Eur.* 1994, pág.609.

dicho de derecho, un examen de la situación jurídica y material del trabajo, que se confeccionó en las fronteras de otro Estado. También, involucra que se tome en cuenta la evolución de las circunstancias materiales y jurídicas del trabajador sin que se borren a cada cambio de país implicando la aplicación de un nuevo *legem corpus*. Es imprescindible la integración de las situaciones anteriores del trabajador, tanto a nivel material como jurídico, en el marco del objetivo de movilidad de los trabajadores perseguido por el derecho comunitario. Se destaca una “imbricación inevitable de (los) sistemas jurídicos (...) a pesar del mantenimiento de las fronteras.”⁹⁹²

Además, apareciendo como un fenómeno mayor de las últimas décadas, la integración en el ordenamiento jurídico interno de instrumentos internacionales siempre más numerosos y heterogéneos es fuente de incertidumbre y de desestabilización de los sistemas de derecho⁹⁹³. A medida que se refuerzan los vínculos de interdependencia⁹⁹⁴, se multiplican, todos aquellos “derechos llegados de fuera” que penetran en los derechos nacionales pasando simplemente por la puerta que se les abre, o directamente mediante el principio de primacía de los tratados sobre la ley interna, o indirectamente por su incorporación legislativa. Dichas realidades nuevas hacen evolucionar el derecho hacia sistemas interactivos, complejos e inestables. Es una mutación de la concepción misma del ordenamiento jurídico⁹⁹⁵. Por ende, esta segunda parte se inicia con el constato que a través de las medidas de lucha contra el desempleo desarrolladas en cada país, se asiste a una confrontación de sistemas jurídicos nacionales diferenciados.

Para superarlo, y a partir de las reflexiones desarrolladas por M. Delmas-Marty sobre la creación de un derecho común en un contexto de pluralismo jurídico⁹⁹⁶, hace falta elaborar una base común que se aplicaría en las zonas fronterizas, a través de la lógica integracionista. En efecto, las áreas de frontera en Europa han dejado de ser áreas de división y separación para convertirse en puentes de desarrollo y sobre todo de integración. A través del proceso de integración, se ha definido “un verdadero territorio europeo, redibujando la territorialidad

⁹⁹² ROBIN-OLIVIER S., « *la mobilité internationale du salarié* », Droit social 2005, pág.499.

⁹⁹³ ANDLER D., FAGOT-LARGEAULT A., SAINT-SERNIN B., Philosophie des sciences, Gallimard, vol.II, p.951-1048.

⁹⁹⁴ CHEVALLIER J-J., L'Etat postmoderne, LGDJ, 2003, pág.32 y s.

⁹⁹⁵ DELMAS MARTY M., Point de vue. *Du désordre mondial à la force du droit international*, Journal Le Monde du 22.03.2003.

⁹⁹⁶ DELMAS-MARTY M. (Dir.), Critique de l'intégration normative, PUF, Coll. « Les voies du droit », 2004 ; “*Le phénomène de l'harmonisation: l'expérience contemporaine* », in Pensée juridique française et harmonisation européenne du droit, Société de législation comparée, 2003 ; “*Du désordre mondial à la force du droit international* », Le Monde, 22 mars 2003 ; DELMAS-MARTY M., H.Muir Watt, H. Ruiz, *Variations autour d'un droit commun*, Société de législation comparée, 2002 ; DELMAS MARTY M., M-L Izorche, « *Marge nationale d'appréciation et internationalisation du droit* », RIDC, 2000, pág.753 y s. ; *Trois défis pour un droit mondial*, Le Seuil, 1998 ; *Pour un droit commun*, éd. Du Seuil, 1994.

exclusiva de los Estados nacionales con la eliminación progresiva de los límites fronterizos.”⁹⁹⁷.

Por otra parte, según el diccionario de la R.A.E, integrar es “hacer que algo pase a formar parte de un todo”. El proceso de integración permite alcanzar distintos grados de interacción y unidad, diferentes finalidades y mediante diferentes mecanismos e instrumentos. Así, la integración comunitaria puede concebirse como un ejercicio de creatividad institucional de largo aliento, que permite también enfocarse sobre las interacciones entre los distintos niveles de gobierno (comunitario, nacionales, regionales y locales) en ocasión a la formulación e implementación de políticas públicas”⁹⁹⁸.

En este trabajo, el derecho comparado interviene entonces como herramienta de evaluación de la oportunidad de la integración que permite averiguar que la diversidad constatada es bien la fuente de problemas que la integración debe resolver. Así, la integración regional es el resultado de la interacción de dos dimensiones complementarias. En primer lugar, una dimensión “top down” que empieza de arriba hacia abajo, es decir a iniciativa de las autoridades nacionales y en segundo lugar, una dimensión “bottom up”, desde abajo hacia arriba, promovida por las autoridades infranacionales, autoridades territoriales, pero también por los actores políticos, sociales y económicos de los territorios. La progresión de la integración regional es la traducción de la dialéctica existente entre ambas dimensiones. En las áreas fronterizas, la integración fronteriza aparece como una modalidad de la integración regional a nivel binacional o multinacional. La integración fronteriza del derecho del empleo sugiere de nuevo una pregunta de fondo planteada en muchas ocasiones: “¿para conducir buenas políticas sociales, necesitamos a un Estado que fije las normas, las reglas, las obligaciones y deja los diferentes niveles organizarse para respetar las normas o queremos un actor participante, co-autor de las políticas?”⁹⁹⁹.

La hipótesis que se plantea en esta segunda parte es que para alcanzar el diseño y la ejecución común de políticas de empleo, tanto activas, como pasivas (aunque los Reglamentos comunitarios sobre Seguridad Social lo regulen), se debe implementar un doble proceso de integración en el espacio fronterizo: en primer lugar, la integración debe ser territorial, aunque virtual geo-administrativamente hablando, y se debe delimitar un conjunto a través de las

⁹⁹⁷ COLETTI R., “*La experiencia europea como marco general de referencia*”, in SAUSI J-L. y CONATO D., Cooperación transfronteriza e integración en América Latina, Proyecto IILA. CESPI, 2009, pág.21.

⁹⁹⁸ MULLER P. y ROUAULT S., “*Une grammaire européenne de l’expérimentation sociale* », Cultures et conflits, n°28, hiver 1997, pág.2.

⁹⁹⁹ FRAGONARS M., Cohésion sociale et prévention de l’exclusion, La Documentation Française, Paris, 1993.

herramientas de cooperación transfronteriza; en segundo lugar, la integración es también normativa e implica “la búsqueda de un derecho común o más bien un derecho en común” (Título primero). Por otra parte, con la finalidad de posibilitar la superación de las dificultades vinculadas a la soberanía de cada sistema estatal, la experimentación social aparece como un instrumento interesante a la hora de diseñar medidas o dispositivos de carácter híbrido y cuyo impacto trasciende el efecto de frontera para responder a las necesidades expresadas en un espacio transfronterizo. Más importante aún aparece la evaluación de dicho impacto cuyo resultado orienta a los actores políticos a la hora de optar por alguna alternativa o de esbozar concertadamente una medida que se amolde a las necesidades tipificadas del mercado laboral transfronterizo permitiendo así vencer los obstáculos a la comprensión “más aún quizás cuando se trata de cosas sociales, que se sitúan menos del lado del entendimiento que de la voluntad”¹⁰⁰⁰ y “no solo se debe querer saber sino que se debe querer sacar conclusiones de lo que se sabe ya”¹⁰⁰¹. (Título segundo).

¹⁰⁰⁰ BOURDIEU P., *Les méditations pascaliennes*, Le Seuil, 1997, pág.17

¹⁰⁰¹ BOUVERESSE J., « *A Pierre Bourdieu, la philosophie reconnaissante* », *La lettre du Collège de France* n° 5, 2002, pág.1.

Título primero – La integración fronteriza como proceso de configuración de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi

El particularismo que caracteriza un espacio transfronterizo como la Eurorregión Aquitania-Euskadi, es decir, el pluralismo ordinamental al que se enfrentan los ciudadanos, requiere respuestas adaptadas y eficientes en materia de empleo por parte de los poderes públicos. En efecto, la opción desarrollada hasta ahora es una coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo que ha demostrado sus límites y la satisfacción de la demanda social en materia de lucha contra el desempleo supone dar un paso más. En efecto, la vía de la integración para enmarcar la acción de los poderes públicos en materia de empleo permitiría diseñar respuestas adecuadas.

Como lo subraya M. Delmas-Marty, la integración es un proceso dinámico que posibilita la construcción de decisiones colectivas. Para surtir los efectos esperados, dicho proceso requiere primero la determinación de un ámbito territorial de aplicación (Capítulo I). Lo que resulta particularmente arduo en el caso de una zona transfronteriza, jurídicamente partida en dos por la coexistencia de dos sistemas jurídicos nacionales distintos pero caracterizada por la emergencia de una identidad común y de una desfronterización de los territorios a través de la creación de prácticas sociales propias a dicho espacio. Además, la integración regional europea viene a ilustrar esta progresividad del proceso de integración territorial por una parte y por otra parte, su contribución en la superación de los efectos negativos del pluralismo jurídico. Por consiguiente, la elaboración de una política de empleo de carácter transfronterizo requiere la definición de un sistema común de decisión que intervenga en un espacio transfronterizo perimetrado e integrado. La integración territorial transfronteriza es un proceso gradual que se inicia con acciones de cooperación transfronteriza. Sin embargo, este tipo de cooperación entra en el ámbito competencial relativo a las relaciones internacionales de los Estados centrales. Por consiguiente, los instrumentos de cooperación transfronteriza requieren para su validez la previa autorización estatal. Promovida a nivel comunitario y europeo, la cooperación transfronteriza ha evolucionado tanto con respecto a sus protagonistas como a su contenido. La cooperación desarrollada entre la Región Aquitania y la Comunidad Autónoma

de Euskadi demuestra el carácter evolutivo de este mecanismo que permite alcanzar una integración territorial a nivel eurorregional.

Por otra parte, la ordenación del pluralismo jurídico propio a un espacio transfronterizo exige que la integración se realice también a nivel normativo (Capítulo 2). Existen varios niveles de integración normativa que se caracterizan por un grado de integración más o menos avanzado. Si la coordinación, la armonización, la unificación y la uniformización son las modalidades tradicionales, clásicas, de integración normativa, M. Delmas-Marty desarrolla una quinta modalidad: la hibridación. En materia de empleo, el proceso de integración normativa iniciado a nivel comunitario y que por consiguiente es aplicable al espacio eurorregional, se instauró a través de la coordinación de las políticas pasivas de empleo. Con respecto a las políticas activas, la coordinación de los Servicios Públicos de Empleo, con la creación de la red europea de los S.P.E, EURES, resulta más relativa. Quizás, la vía de la hibridación pudiese configurarse como una nueva alternativa.

Capítulo 1.- La geografía del proceso de integración del empleo: la microintegración eurorregional

Trascender la frontera pirenaica y alcanzar que los actores del espacio eurorregional aquitano-vasco decidan conjuntamente de las medidas susceptibles de luchar contra el desempleo y de reequilibrar el mercado laboral, específicamente diseñadas para responder a las necesidades identificadas en el ámbito del empleo en esta zona, requiere la implementación de un proceso integración doble: a nivel territorial y a nivel normativo.

No se puede abordar la dimensión geográfica del proceso de integración a nivel eurorregional sin previamente referirse al contexto singular europeo de macrointergración regional. En efecto, la Eurorregión Aquitania y Euskadi pertenece al conjunto europeo que se caracteriza primero por ser un espacio con una “geografía variable y parcialmente ordenado”¹⁰⁰² y se ha convertido en un laboratorio de experimentación en el que se puede observar en el terreno, en el paisaje, pirámides inacabadas y bucles extrañas¹⁰⁰³. Y la Unión Europea se caracteriza también por la coexistencia de ordenamientos jurídicos distintos, por la dialéctica entre pluralismo y complejidad, por una “polisistemía simultánea”¹⁰⁰⁴.

Es en este contexto que la Eurorregión Aquitania-Euskadi es el teatro de intercambios fronterizos diarios de personas y capitales que caracterizan una cuenca de empleo transfronteriza y diseñan un espacio en el que las relaciones sociales se densifican y no se apoyan necesariamente en los territorios institucionalmente delimitados, y en el que se forjan identidades y usos que redefinen el vínculo con lo político. Al analizar modos de confrontación entre políticas sociales y relaciones con el trabajo, contruidos diferentemente en los contextos transfronterizos, se desprende como aquellos territorios producen sus propios representantes, “un espacio nuevo que se apropian nuevos grupos”¹⁰⁰⁵. La necesaria territorialización de las políticas públicas de empleo responde a una necesidad de interés general y en este caso de un interés general transfronterizo¹⁰⁰⁶. Por consiguiente, emerge un nuevo papel de la Eurorregión que ya se convierte en el garante del interés común

¹⁰⁰² DELMAS-MARTY M., Pour un droit commun, éd. du Seuil, 1994, pág.223.

¹⁰⁰³ La definición inicial de bucle extraña figura en el primer capítulo de HOFSTADTER D.R., Gödel, Escher, Bach: Les brins d’une guirlande éternelle, ed. Dunod, 1985: el fenómeno de bucle extraña se produce cada vez que, tras una elevación a lo largo de una escala jerárquica cualquiera, nos encontramos, de manera sorprendente, al punto de inicio”.

¹⁰⁰⁴ ARNAUD A.-J., Dictionnaire encyclopédique de théorie et sociologie du droit, LGDJ, 2^{ème} ed., 1993, a la palabra « Polysystème ».

¹⁰⁰⁵ HAMMAN P., Les travailleurs frontaliers en Europe, L’Harmattan, Paris, 2006, pág.27.

¹⁰⁰⁶ Comité Económico y Social Europeo, Dictamen sobre las “Eurorregiones”, (2007/C 256/23), pág.137.

transfronterizo, suerte de “producto de una construcción histórica”¹⁰⁰⁷, y por otra parte, se configura como espacio de bienestar social territorial, un espacio de microintegración regional.

En el espacio aquitano-vasco, los obstáculos que resultan de las diferencias entre las dos unidades territoriales, y en particular, en el ámbito del empleo, han sido objeto de acciones y re-acciones del conjunto de los actores (institucionales y no institucionales) a través de intentos de aproximación de los sistemas jurídicos. Eliminar los obstáculos en el ámbito del empleo, y más generalmente, fluidificar el tráfico jurídico en la Eurorregión Aquitania-Euskadi es un reto a largo plazo; y como lo plantea R. David, “el problema no es, hoy en día, de saber si la unificación del derecho se hará, hay que saber cómo se hará”¹⁰⁰⁸.

Por otra parte, impulsar una acción pública a nivel transfronterizo presupone que los políticos locales re-construyan equilibrios económicos y políticos, en un territorio integrado. Los poderes públicos admiten que el ámbito transfronterizo pueda ser un elemento de estabilización económica, social y de política local. Permitir a alguien de encontrar un empleo en una empresa cercana en el Estado vecino es también permitirle vivir en el municipio, departamento, provincia o región. Esto implica una ordenación del espacio y de infraestructura que autorizan la movilidad diaria y un acompañamiento de los fronterizos en las consecuencias dimanantes de las diferencias de legislaciones nacionales.

Así, como lo destaca P. Hamman¹⁰⁰⁹, con respecto a las asociaciones transfronterizas, premisas a la integración, la puesta en común se construye por los iniciadores de las instituciones de cooperación transfronteriza, señal de lo que aquellas están insertadas en los apremios localizados de los territorios que las componen, en particular, con respecto a la evaluación o re-evaluación de las escalas de pertinencia de las políticas públicas; dicha dimensión siempre movедiza se traduce en partenariados que implican una gran diversidad de actores y de niveles de intervención, lo que, en la práctica no permite fijar lo que sería susceptible de cubrir “un interés transfronterizo” compartido. Cabe señalar que si se afirma

¹⁰⁰⁷ CHEVALIER J., *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, 2^{ème} édition, 1996 ; *Science administrative*, Paris, P.U.F, 3^{ème} édition, 2002.

¹⁰⁰⁸ DAVID R., « *Les méthodes de l'unification* », in *Le droit comparé - Droits d'hier, Droits de demain*, Economica, 1982, p. 304.

¹⁰⁰⁹ HAMMAN P., « *Vers un intérêt général transfrontalier ? Projets communs de part et d'autre de la frontière franco-allemande* », in *Les Annales de la recherche urbaine*, n°99, 0180-930-XII-05 pp.103.

siempre que la cooperación transfronteriza es algo natural, resulta que detrás existe un verdadero trabajo de producción de una “proximidad fronteriza”¹⁰¹⁰.

En este contexto, es relevante notar que los actores del espacio transfronterizo aquitano-vasco promovieron la integración territorial, con acciones de cooperación transfronteriza, que ha permitido identificar una zona de integración transfronteriza con una identidad propia. Por otra parte, han diseñado progresivamente una gobernanza mutua y multinivel que se expresa a través de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial que marca una nueva etapa institucional en la vía de la integración.

Para poder entender la importancia de la fase de integración territorial como etapa previa a la integración normativa, el análisis del proceso integración europea permite constatar que se trata de un proceso de construcción de un espacio de carácter progresivo (Sección I) que pretende contribuir a la reducción de diferencias entre los territorios que lo conforman en base a un importante trabajo de proximidad fronteriza y de la emergencia de una verdadera identidad. Por otra parte, en el ámbito transfronterizo, se desprende claramente que la cooperación transfronteriza desarrollada por los actores de las unidades territoriales que constituyen el territorio transfronterizo, se convirtió en la piedra angular del proceso de integración, y de esta manera, delimita la escala territorial pertinente de elaboración de políticas públicas y, en particular, en materia de empleo (Sección II)

¹⁰¹⁰ HAMMAN P., « *Entre voisins... Le transfrontalier. Le territoire du projet SaarLorlux* », in Les Annales de la recherche urbaine, n°90, p.199-207.

Sección I.- La integración territorial como proceso de construcción de espacios transfronterizos

El proceso de integración podría ser la vía. Como lo expone M. Delmas-Marty, la integración debe ser, en primer lugar, territorial, es decir como vía derivando de la evolución a través del tiempo de un sistema de toma de decisiones colectivo, convirtiéndose en un proceso gradual (§1). En el espacio aquitano-vasco, la integración territorial puede apoyarse en las herramientas de cooperación transfronteriza que dominan particularmente bien las colectividades territoriales involucradas en una zona de esta naturaleza (§2).

§1.- Un proceso de construcción gradual

La integración territorial es ante todo un proceso que emana de una decisión de los Estados para coordinar determinadas acciones en una región, pero puede ser también el reflejo de un constructo identitario (A), en particular en las zonas fronterizas. El caso de la integración regional europea ha desembocado en la creación progresiva de una identidad común a los Estados miembros de la Unión Europea (B).

A.- La integración regional o territorial, proceso de construcción de una nueva identidad

La integración, como concepto nómade y polisémico, se configura en las ciencias jurídicas como un proceso dinámico basado en interacciones. En este trabajo, la integración territorial o regional es una de las dos vertientes del proceso de integración en el que los territorios transfronterizos están comprometidos a través intercambios de distinta naturaleza, desarrollando un funcionamiento colectivo en base a valores compartidos, con la finalidad de trascender la frontera que los separa (1), y reivindicar una identidad común (2).

1.- La integración regional, una dinámica de desfronterización de los territorios

Primero, estudiar el fenómeno de la integración es observar el nomadismo de un concepto que va de una ciencia a otra, es decir la transferencia de conceptos de ciencias exactas a la

ciencia jurídica¹⁰¹¹. “Como toda ciencia, el derecho tiene su vocabulario, cuya riqueza es la expresión de sus distinciones, que traducen ellas mismas la diversidad de las cosas”¹⁰¹². Sin embargo, noción polisémica, no existe una definición aceptada del concepto de integración.

En el marco de esta investigación, la definición de la integración territorial en un marco transfronterizo requiere apoyarse la complementariedad de varias aportaciones teóricas. En primer lugar, una de las funciones de la integración es de compatibilizar lógicas heterogéneas y conciliar la diversidad para permitir el funcionamiento colectivo. En segundo lugar, una de las primeras definiciones del concepto emana de K. Deutsch que considera que la integración regional es la consecución por “instituciones y prácticas suficientemente fuertes y difundidas como para asegurar durante “largo tiempo” expectativas firmes de cambio pacífico entre (la) población”¹⁰¹³. En tercer lugar, W. Landecker propone distinguir cuatro tipos de integración que considera como multidimensional¹⁰¹⁴. Cada tipo se refiere a un aspecto particular de la naturaleza de los grupos en función de los cuales se define una cierta forma de integración: la integración cultural (o concordancia entre las normas de una cultura), la integración normativa (o conformidad de la conducta a las normas), la integración comunicativa (o intercambio de significados entre grupos) y la integración funcional (o interdependencia derivada de los intercambios de servicios)”. En cuarto lugar, para L. Lindberg, “las poblaciones pueden estar vinculadas por sentimientos de concordia, confianza e identificación” inherentes a las comunidades sociales. Así, la integración se puede definir como “la evolución a través del tiempo de un sistema de toma de decisiones colectivo”¹⁰¹⁵. El concepto de integración como parte de un todo o como un sistema conformado de elementos interdependientes puede dividirse en tres subcategorías: la integración económica que consiste en la creación de una económica transnacional, es decir “la abolición de discriminación entre unidades económicas pertenecientes a diferentes Estados nacionales”¹⁰¹⁶, la integración social que es la conformación de una sociedad transnacional y la integración política que es la construcción de una interdependencia política transnacional. Dependiendo del enfoque que se utilice, la integración puede ser considerada como condición, proceso o resultado.

¹⁰¹¹ STENGERS I., D'une Science à l'autre. Des concepts nomades, Seuil, 1985.

¹⁰¹² GRIMALDI M., “Codes et codification: pour souligner le dixième anniversaire de l'entrée en vigueur du Code Civil du Québec et le bicentenaire du Code Napoléon », Les Cahiers du Droit, vol.46, n°1-2, mars-juin 2005, pp.11-28 (pág.22).

¹⁰¹³ DEUTSCH K. (AA.VV), Political community and the North Atlantic Area; International Organization in the light of historical experience, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1957, pág.2: “By integration we mean the attainment, within a territory, of “a sense of community” and of institutions and practices strong enough and widespread enough to assure, for a “long” time, dependable expectations of “peaceful change” among its population.”

¹⁰¹⁴ LANDECKER WERNER S., “Les types d'intégration et leur mesure”, in BOUDON R. y LZARSELD P., Le vocabulaire des sciences sociales, Mouton, Paris, pág.47.

¹⁰¹⁵ *Ibidem*.

¹⁰¹⁶ BELA BALASSA, Teoría de la integración económica, Biblioteca Uteha de Economía, México, 1964, pág. 1.

Segundo, como proceso dinámico multidimensional, la integración regional ostenta una ventaja física: la vecindad con los países que participan. Esta circunstancia se expresa en la dimensión económica pero también cultural, política o social, cuya incidencia depende de la escala territorial en que el proceso de integración se emprende. Además del requisito de la vecindad, deben figurar otros elementos que impulsen el proceso de integración, y en particular: su carácter complementario o competitivo, el sistema normativo y las políticas económicas vigentes en cada país, el componente y el nivel de las relaciones que cada país tiene con el resto del mundo, los tamaños y los grados de desarrollo en los países. Por otra parte, otro requisito importante es el tipo de relación bilateral entre los países y su vinculación multilateral desde un punto de vista general en lo relativo a su conflictividad o armonía (en el ámbito político, social...) y sobre todo la voluntad de impulsar un proceso de integración, que tiene por efecto la generación de otro proceso: la desfronterización de los intercambios y de los efectos de las decisiones colectivas derivando en un progresivo debilitamiento del efecto de frontera. De la integración territorial como proceso dinámico de decisión colectiva en un ámbito geográfico determinado, se desglosa en los espacios transfronterizos, en integración de tipo transfronteriza. En el caso de la zona transfronteriza aquitano-vasca, la integración territorial ha sido progresiva con lazos fuertes entre el país vasco francés y las provincias vascas ultra.-pirenaicas. El proceso acabó con la reivindicación de una Euroregión institucionalizada en el seno de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial, como sistema de toma de decisión colectivo.

Por consiguiente, la integración regional es un proceso de construcción gradual de un nuevo interlocutor que expresa su identidad e intenta alcanzar sus intereses en un espacio de dimensión específica, distinto del de los participantes. Implica también el traspaso de potestades, deberes y responsabilidades para facilitar la consecución de sus intereses comunes. Origina avances y retrocesos como proceso de construcción social dinámico articulado en torno a elementos endógenos y exógenos. Es un proceso de construcción de identidad.

2.- La afirmación de una nueva identidad

Más allá de la cristalización de una lógica convergencia de intereses comunes, la integración regional es también “el proceso por el cual los actores políticos en diferentes entidades nacionales son persuadidos a cambiar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia

un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes.”¹⁰¹⁷ El núcleo de la integración está conformado por las identidades, los intereses y el comportamiento. Los actores gubernamentales y no gubernamentales son los actores del proceso puesto que la integración no es responsabilidad exclusiva de los gobiernos sino que descansa en un proceso expansivo que se inicia por sectores pero que, progresivamente, adquiere su propio impulso y se expande hacia otros. La integración regional es una “integración política generalmente implica una relación de comunidad (...) un sentimiento de identidad y de conciencia de sí” y “la esencia de la relación de integración es vista como una acción colectiva para promover intereses mutuos”¹⁰¹⁸.

Por consiguiente, la integración regional no es únicamente el resultado de una decisión colectiva de las entidades territoriales (Estado y colectividades territoriales) para coordinar determinadas acciones en una región conjuntamente perimetrada, es también el producto de la construcción de una identidad supraterritorial. La dimensión identitaria de la integración regional cubre una cierta relevancia porque está arraigada en la esencia subjetiva. Genera una “identidad colectiva” en la que todos intentan preservar y fortalecer su conocimiento compartido, que conforma la cultura¹⁰¹⁹. El tema identitario es la piedra angular de la integración regional puesto que su establecimiento induce una restricción o limitación a la categoría a la cual pertenecen los individuos bajo una identidad determinada por razones de la nacionalidad. “La identidad determina cómo usted será tratado, qué se espera de usted, que espera usted de sí mismo, qué trabajos estarán disponibles para usted, a qué trabajo usted postulará, cuál será su salud, si a usted le será ofrecida la oportunidad de ser atendido, si usted será visto como un enemigo o amigo”¹⁰²⁰. Además, la identidad de un Estado caracteriza sus preferencias y sus acciones, “son actores cuya conducta está motivada por una variedad de intereses arraigados en identidades corporativas, tipo, rol y colectiva”¹⁰²¹. Los Estados pueden asumir identidades a nivel regional sin que ello implique un abandono de otras identidades. Lo fundamental es que los intereses que se deriven de las nuevas identidades no sean contradictorios sino la reacción de aislamiento de sus vecinos es previsible. En la Eurorregión

¹⁰¹⁷ HAAS E., *The uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-1957*, Stanford, California, Stanford University Press, 1958, pág.16.

¹⁰¹⁸ JACOB P.E y TEUNE H., “*The integrative process: guidelines for analysis of the bases of political Community*”, in JACOB P.E y TOSCANO J.V (ed.), *the integration of political communities*, Philadelphia, Lippincott, 1964, pp.4-5.

¹⁰¹⁹ WENDT A., *Social theory of international politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pág. 337: “los intereses colectivos significan que los actores hacen que el bienestar del grupo sea un fin en sí mismo, el cual, en cambio, les ayudará a superar los problemas de la acción colectiva”.

¹⁰²⁰ ZALEWSKI M. y ENLOE C., “*Questions about identity in International Relations*”, in BOOTH K. y SMITH S. (ed.), *International relations theory today*, the Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1995, pp.282-283.

¹⁰²¹ WENDT A., *Social theory of international politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pág. 233.

Aquitania-Euskadi, es prematuro afirmar la existencia de una identidad eurorregional. La integración eurorregional es un constructo identitario gradual. No obstante, la integración regional transfronteriza se fundamenta esencialmente en la existencia de una identidad común al País Vasco francés y las provincias que integran la Comunidad Autónoma Vasca.

El examen de la integración europea viene ilustrar uno de los efectos a largo plazo del proceso de integración regional: el nacimiento de una identidad común.

B.- La integración regional europea, la creación progresiva de una identidad supraestatal

Europa es “un monstruo difícil de analizar (...). En lugar de una federación clásica o de una autoridad “supranacional” clara, tenemos una compleja red de interdependencias entre Naciones-Estados fortalecidas. Como la naturaleza del monstruo seguirá siendo ambigua, necesitamos conceptos y medidas más refinados”¹⁰²²; como el de la integración regional. La integración europea ha iniciado primero un proceso de reducción de diferencias de desarrollo (1) y hoy se ha convertido en una unión territorial integrada compartiendo una misma identidad (2).

1.- De la integración territorial comunitaria como proceso de reducción de diferencias de desarrollo

Primero, la integración regional “no es solo el resultado de una decisión de agentes colectivos (Estados), para coordinar ciertas acciones, en una región, sino que es el producto de la construcción de una identidad supraestatal”¹⁰²³. Nacida de la primera ampliación, la integración territorial en Europa a uso interno no dejó de desarrollarse a lo largo de la construcción comunitaria, hasta confundirse con ella. Siendo la principal política de la UE con los fondos asignados para el periodo 2007-2013, su implementación toma vías similares a las de la cohesión económica y social. Inserta en el AUE, esta política funciona según un partenariado entre la UE y los Estados Miembros con la finalidad de desarrollar sus territorios. El Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 inscribe por primera vez la integración europea como finalidad de la Europa comunitaria: “resueltos a salvar una nueva

¹⁰²² NYE J.S, “Integración regional comparada: concepto y medición”, op.cit., pág.85.

¹⁰²³ MURILLO ZAMORA C., “Aproximación a los regímenes de integración regional”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº8, diciembre de 2004, pág.1.

etapa en el proceso de integración europea emprendido con la constitución de las Comunidades Europeas”¹⁰²⁴. La referencia a la integración es más consensual que la de federación. Todo tratado es una mezcla sutil de integración y de cooperación. Los elementos supranacionales ligan con los elementos intergubernamentales.

Segundo, al principio, el Tratado de París de 18 de abril de 1951, inspirado por una voluntad de integración, no hace referencia a la dimensión territorial de la construcción europea. El Tratado de Roma de 1957, con prudencia, recuerda que “preocupados por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”. Finalmente, se puede considerar que la definición comunitaria de la integración territorial es reducir las diferencias de desarrollo. Sin embargo, en ninguna disposición convencional se evoca una eventual política regional europea. En efecto, al principio, no se tomó en cuenta la política regional puesto que el mercado iba a reequilibrar las diferencias entre las regiones de la Comunidad, a través de la instauración de las libertades de circulación de las personas, capitales, mercancías, bienes y servicios. Por otra parte, la ordenación territorial es una competencia exclusiva de los Estados. Implantar una política regional a escala europea inducía el riesgo para los Estados de no poder intervenir en las acciones de las regiones. Antes de desembocar sobre la cohesión económica y social, la integración territorial a uso interno debutó con la política regional. Confeccionada a partir del derecho derivado puesto que no existía un marco normativo instaurando una verdadera política comunitaria, la vertiente territorial se consagra gracias al derecho primario con la primera revisión de los tratados comunitarios. Con ocasión a la declaración de la Cumbre de París los 19 y 20 de octubre de 1972, “Los jefes de Estado y de Gobierno reconocen una alta prioridad al objetivo de remediar, en la Comunidad a los desequilibrios estructurales y regionales que podrían afectar la realización de la Unión Económica y Monetaria”¹⁰²⁵. La cohesión es un tema principal de las políticas comunitarias. Si la política regional imaginada en el marco de la CEE de los años 80, tenía el objetivo de la cohesión económica y social, el objetivo de la cohesión territorial debe aparecer como una política adaptada a la Unión europea en su forma actual. El artículo 2 C del Tratado de Lisboa establece que “1. La Unión cuenta con una competencia compartida con los Estados miembros cuando los tratados le atribuyen una competencia que no se inscribe en los ámbitos contemplados en los artículos 2 B y 2 E. 2. Las competencias compartidas entre la Unión y

¹⁰²⁴ Primer Apartado del preámbulo del Tratado de la Unión Europea.

¹⁰²⁵ Déclaration du Sommet de Paris, Bulletin des Communautés Européennes, n°10/1972, pp.15-16.

los Estados miembros se aplican a los principales ámbitos siguientes: a) el mercado interior; b) la política social, para los aspectos definidos en el presente tratado; c) la cohesión económica, social y territorial”. Cabe señalar que se deben distinguir el mercado interior y el mercado común. El mercado común es el objeto principal del Tratado que instituye la Comunidad Económica Europea firmado en Roma en 1957¹⁰²⁶. Con respecto al mercado interior es una noción más restrictiva y con la entrada en vigor del Acta única Europea, surge la noción de mercado interior, que a tenor del artículo 14 segundo párrafo del TCE, se define como «un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado». Como el TJCE ha manifestado, la noción de mercado común responde a «la eliminación de todos los obstáculos a los intercambios intracomunitarios con la idea de fusionar los mercados nacionales en un mercado único, realizando, tanto como sea posible, las condiciones similares a las de un mercado interior»¹⁰²⁷.

Tercero, el artículo 174 del Tratado de Lisboa enuncia que "para promover un desarrollo armonioso de toda la Unión, ésta desarrolla e implanta su acción destinada a la consolidación de su cohesión económica, social y territorial. En concreto, la Unión pretende reducir la diferencia entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones implicadas, se presta una especial atención a las zonas rurales, a las zonas en las que se opera una transición industrial y a las regiones que sufren obstáculos naturales o demográficos importantes y permanentes, como las regiones más septentrionales con muy baja densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña”. No obstante, en el marco europeo, la integración de las economías nacionales, es decir, su convergencia macroeconómica, se acompañó de una agudización de las divergencias internas. “De hecho, al menos tanto como las economías nacionales, son las regiones que se integran en Europa.”¹⁰²⁸.

Cuarto, en este contexto, cabe destacar la tesis defendida por M. Antón Zarragoitia sobre el concepto de “región asociada” con respecto al papel de las regiones en el proceso de integración europea y que distingue dos tipos de regiones en Europa: las regiones con competencias legislativas (que disponen de un Parlamento que legisla) y las regiones que no

¹⁰²⁶ LELEUX P., “*Considérations sur le rapprochement des législations* », in *Ecrits de droit européen*, Cahier de Droit Européen, 1980, pág.85.

¹⁰²⁷ STJCE de 5 de mayo de 1982, asunto Schul y STJCE de 25 de abril de 1985, asunto Comisión c/ Reino Unido.

¹⁰²⁸ HAUDEVILLE B., “*Intégration régionale et développement* », *Revue Région et Développement* n°14-2001, pág.6.

ejercen dicha competencia¹⁰²⁹. Considera que ““asociar” a las regiones llamadas “constitucionales” a la UE, mediante la creación de un nuevo concepto dentro del derecho comunitario –sea socios de la Unión sea cualquier otro– podría resultar una solución, siempre y cuando dicho estatus conlleve el planteamiento de un sistema donde estas regiones participen activamente en la política de la UE y en las instituciones ya establecidas”. El carácter relevante del papel de las regiones en la integración europea se fundamenta en tres argumentos: en primer lugar, en materia de conflictos sociales, el nivel regional y local se han demostrado más adaptados que el nivel estatal; en segundo lugar, la escala regional ha sido elegida para la planificación de la política de cohesión europea puesto que los fondos estructurales están en muchos casos administrados por las regiones, actuando en calidad de autoridad de gestión; por último, “se estima que más de un 70% de la legislación comunitaria es aplicada directamente por las regiones, fundamentalmente aquellas con competencias legislativas. Esta contribución significativa a la implementación de la legislación comunitaria enlaza no sólo con factores políticos e institucionales de organización interna de los estados sino que cobra cada vez más relevancia (...) en el modelo que caracteriza a la UE, el método comunitario.” Por otra parte, la Resolución del Parlamento Europeo sobre delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros incorpora a este respecto una referencia explícita a las regiones con competencias legislativas en el sentido de que los “textos fundadores de la Unión no pueden seguir ignorando la función de estos interlocutores particulares, que deben contribuir tanto a incrementar la eficacia de las políticas comunitarias como a aproximar a los ciudadanos al proceso de construcción europea. No obstante, subraya que compete a los Estados miembros promover, en el marco de su ordenamiento constitucional, la adecuada participación de las regiones en los procesos de toma de decisión y representación de las regiones de cada país, sin olvidar el necesario papel de los municipios en este ámbito.”¹⁰³⁰

En consecuencia, una auténtica plusvalía de la integración de la dimensión territorial en el marco de la política de cohesión se ubica a nivel transnacional o transfronterizo. En este nivel, es posible que las políticas europeas respalden las políticas regionales y nacionales, se desglosen mediante acciones locales y se estructuren gracias a la coherencia geográfica,

¹⁰²⁹ ANTON ZARRAGOITIA M., “*Las regiones como motor de la integración europea*”, in VV.AA, Europa ante su futuro, una visión desde Euskadi, CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO, 2004, pp.71-91; ANTON ZARRAGOITIA M., “*Eskualde Elkartuak*”, Eleria, 21, 2011, pp.49-55.

¹⁰³⁰ PARLAMENTO EUROPEO, Resolución del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (2001/2024(INI))

económica, social y medioambiental de territorios macro-regionales (estos territorios multiregionales adoptan la forma de Comunidad de Trabajo, Eurorregiones, acuerdos o estrategias interregionales). Por ello, “el marco europeo de legislaciones no basta para asegurar la integración; hay que coordinar las estrategias, las legislaciones, las financiaciones de los diferentes Estados más allá de las fronteras. Los programas de cooperación territorial son herramientas de facilitación de tal dinámica, pero debido a su presupuesto, no pueden sustituirse a los programas regionales o fondos nacionales”¹⁰³¹.

2.- Hacia una Unión territorial europea integrada

Si bien es cierto que la integración europea ha sido objeto de numerosos estudios teóricos, no existe un consenso sobre el significado de los conceptos. No obstante, queda claro que la integración europea es la consecuencia de una transferencia selectiva por parte de los Estados europeos de su soberanía nacional hacia una institución política dotada de una capacidad de jurisdicción última¹⁰³².

Al principio considerado como un sistema político supranacional, es definir la forma jurídica que viste la integración europea que interesa aclarar ahora. De manera amplia, se puede concebir la integración europea tanto como una transferencia de lealtad, una construcción de marcos políticos, jurídicos y sociales pero también como la formación de un conjunto regional agrupando a la vez procesos supranacionales, nacionales, regionales y locales. Para R. Schwok, tres dimensiones caracterizan la integración europea: en primer lugar, una dimensión vertical que abarca las razones que conducen los Estados a transferir algunas de sus competencias a nivel supranacional; en segundo lugar, una dimensión sectorial que trata de la manera según la cual los diferentes actores regulan parcial o totalmente las diferentes políticas públicas; por último, una dimensión horizontal que se interesa a los motivos de la ampliación europea y de la exportación de sus normas a otras regiones.

¹⁰³¹ DELEBARRE M., Préface du Guide Méthodologique « *Articuler la politique de cohésion, les dispositifs de gouvernance et les logiques territoriales transfrontalières* », MOT, Paris, 2012, pág.4.

¹⁰³² SCHWOK R., *Théories de l'intégration européenne. Approches, concepts et débats*, ed. Montchrestien, 2005, pág.13. En esta obra, se describen las corrientes de investigación más significativas sobre las teorías de la integración europea: la aproximación federalista, el funcionalismo, el transaccionalismo, el neofuncionalismo, el realismo, el intergubernamentalismo, el institucionalismo, el constructivismo y la gobernanza multiniveles. El autor observa una dicotomía en el debate teórico sobre la integración europea: no ha sido objeto de mucha producción teórica en Francia a pesar del papel de este país en la construcción europea. Para Andy Smith se explica por “la incapacidad de las elites políticas, administrativas e intelectuales francesas a entender los conflictos, los compromisos y las contradicciones en el corazón de la integración europea, de otra manera que según un registro deslumbrado, resignado o de rechazo total” (SMITH A., *Le gouvernement de l'Union Européenne. Une sociologie politique*, LGDJ, Paris, 2004, pág.1).

A partir de los procesos de integración europea se producen transformaciones políticas, económicas y sociales en los Estados miembros. Es el fenómeno de europeización¹⁰³³. Existen tres tipos de definición de esta noción: en primer lugar, aparece como “un proceso incremental que reorienta la dirección y la forma de las políticas, en la medida que las dinámicas políticas y económicas comunitarias se convierten en una parte lógica organizacional de las políticas y del policy-making nacional”¹⁰³⁴ que se diferencia claramente de la integración europea. En efecto, para entender el impacto que ejerce la integración europea sobre los sistemas nacionales, la pregunta decisiva no es saber si la delegación está determinada por las preferencias gubernamentales dependientes de los intereses de los actores transnacionales, ni si está cultivada por agentes supranacionales. Lo que es importante para los actores y las instituciones nacionales es saber cómo la delegación de competencias hacia el nivel comunitario influye sobre los resultados políticos en la arena nacional¹⁰³⁵; en segundo lugar, la europeización ha sido concebida como “la emergencia y el desarrollo de estructuras distintas de gobernanza a nivel comunitario, es decir a nivel de las instituciones políticas, jurídicas y sociales asociadas a la gestión de problemas que formalizan las interacciones entre los actores y redes de las políticas públicas en la creación de reglas comunitarias especializadas”¹⁰³⁶; en tercer lugar, la europeización ha sido apreciada como un proceso circular a partir de “procesos de construcción, difusión e institucionalización de reglas formales e informales, de procedimientos, de paradigmas políticos, de estilos, de “maneras de hacer las cosas” y de creencias y normas compartidas que se definen y consolidan durante la fabricación de políticas comunitarias y para luego ser incorporadas en las lógicas de discursos, identidades, estructuras políticas y políticas públicas nacionales”¹⁰³⁷. Por último, la europeización puede definirse como “el conjunto de procesos de ajustes institucionales, estratégicos y normativos inducidos por la construcción europea”¹⁰³⁸. Con este marco teórico, la europeización aparece como un proceso evolutivo y complejo. Se destacan dos dimensiones de la europeización¹⁰³⁹: en primer lugar, el papel de los actores en la traducción de los efectos

¹⁰³³ GOETZ K. y HIX S., “Introduction: European Integration and National Political Systems”, *West European Politics*, 23 (4), 2000, pp.1-26.

¹⁰³⁴ LADRECH R., “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), 1994, pág.69.

¹⁰³⁵ GOETZ K. y HIX S., “Introduction: European Integration and National Political Systems”, *op.cit.*, pp.3-4.

¹⁰³⁶ RISSE T., GREEN COWLES M. y CAPORASO J. (Eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca (N.Y), Cornell University Press, 2001, pág.3.

¹⁰³⁷ RADAELLI C.M., “The Domestic Impact of European Public Policy: Notes and Concepts, Methods and Challenge of Empirical Research”, *Politique Européenne*, 5, automne 2001, pág.107-142.

¹⁰³⁸ PALIER B. y SUREL Y., “Analyser l’eupéanisation des politiques publiques » in, PALIER B. y SUREL Y. et al., *L’Europe en action*, L’Harmattan, Paris, 2007, pág.39.

¹⁰³⁹ JACQUOT S. y WOLL C., « Introduction. Usage et travail politiques : une sociologie compréhensive des usages de l’intégration européenne », in JACQUOT S. y WOLL C. (Dirs.), *Les usages de l’Europe. Acteurs et transformations européennes*, L’Harmattan, Paris, 2004, pp. 1-29 (pág.23).

de la integración y en segundo lugar, la cualificación de los motivos de acción de los actores, es decir, la interacción entre el nivel micro del actor y macro de las instituciones. Durante el proceso de europeización, los actores realizan idas y vueltas entre el nivel europeo y el nivel local, sectorial o institucional en los que quieren actuar. Así, el uso de la Unión Europea o de la integración europea, conlleva a largo plazo una adaptación cognitiva y normativa que afecta el comportamiento de los actores. Con respecto a los resultados esperados del proceso de europeización, se pueden clasificar en cuatro categorías¹⁰⁴⁰: en primer lugar, el proceso de la absorción conduce a los Estados incorporar las políticas e ideas comunitarias y ajustar sus instituciones; en segundo lugar a través de la adaptación los Estados miembros adaptan sus políticas, procesos, discursos e instituciones sin modificar sus características fundamentales; en tercer lugar, puede emerger un proceso de transformación de las políticas nacionales, y más concretamente, se procede a un cambio substancial de las políticas, procesos, discursos e instituciones; y en último lugar, el resultado del proceso de europeización puede desembocar en la inercia, en otros términos, no “surte efectos” en el ámbito nacional y puede hasta producir reticencia¹⁰⁴¹ que se traduce en el “euroescepticismo”. Uno de los principales efectos del proceso de europeización radica en “la transferencia de las políticas públicas”, entendida en un sentido amplio¹⁰⁴². Se puede definir como los procesos a través de los que los conocimientos inherentes a políticas, arreglos administrativos, a las instituciones presentes en un sistema político se utilizan para desarrollar políticas, arreglos administrativos, instituciones en otro sistema político¹⁰⁴³. En materia de empleo, son las transferencias transnacionales que nos interesan y más particularmente el análisis de los instrumentos de transferencias, definidos como “dispositivos a la vez técnicos y sociales que organizan las relaciones sociales específicas entre la potencia pública y sus destinatarios en función de la representaciones y significaciones que vehiculan”¹⁰⁴⁴. Así, se pueden distinguir dos tipos de instrumentos¹⁰⁴⁵: los coercitivos que integran la noción de “transferencia por jerarquía” y que pueden ser o vinculantes o incitativos; y los instrumentos voluntarios que reúnen dos categorías: las

¹⁰⁴⁰ FEATHERSTONE K. y RADAELLI C.(Eds), *The Politics of Europeanisation*, Oxford University Press, Oxford, 2003; BORZEL T. y RISSE T-. “Conceptualizing The Domestic Impact of Europeanisation”, in FEATHERSTONE K. y RADAELLI C.(Eds), *The Politics of Europeanisation*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp.57-80.

¹⁰⁴¹ COSTA O., ROGER A. y SAURUGGER S. (Dirs.), “*Les remises en cause de l'intégration européenne* », *Revue internationale de politique comparée* 4/ 2008 (Vol. 15), p. 533-539.

¹⁰⁴² RADAELLI C., “*Policy Transfer in the European Union*”, *Gouvernance* n13/1, 2000, pp.25-43; SAURUGGER S. y SUREL Y., « *L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique* », *Revue internationale de politique comparée* 2/ 2006 (Vol. 13), p. 179-211.

¹⁰⁴³ DOLOWITZ D. y MARSH D., “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance*, 13 (1), 2000, pp.5-23: estos autores distinguen dos tipos de transferencias. La primera abarca las transferencias que se ejercen en una misma comunidad nacional es decir, las transferencias entre el Estado y las colectividades territoriales; y la segunda incluyen las transferencias transnacionales entre Estados u organizaciones internacionales.

¹⁰⁴⁴ LASCOUMES P. y LE GALES P. (Dirs.), *Gouverner par les instruments*, Presse de Science Po, Paris, 2004, pág.13.

¹⁰⁴⁵ DOLOWITZ D. y MARSH D., “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance*, *op.cit.*

transferencias por negociación y las transferencias horizontales¹⁰⁴⁶. A nivel comunitario, son los instrumentos coercitivos que representan la piedra angular del proceso de europeización, como el Reglamento o la Directiva.

No obstante, cabe señalar que se aplicaron “procesos no coercitivos que se apoyan en la voluntad de los participantes de acordarse, mediante resolución colectiva, sobre normas procesales, modos de regulación y objetivos políticos comunes, y al mismo tiempo preservando la diversidad de las soluciones, y medidas locales”¹⁰⁴⁷. Es el caso del “Método Abierto de Coordinación”, considerado como instrumento de búsqueda sistemática de comparación, puesto que no es muy frecuente que los Estados, prisioneros de tradiciones históricas, busquen sacar lecciones de la experiencia de otros actores, excepto en periodo de crisis¹⁰⁴⁸. Efectivamente, en materia de empleo, y en el contexto de crisis económico-financiera que caracteriza el ambiente europeo, la Unión Europea intentó a través del M.A.C invitar a los Estados a implementar la Estrategia Europa del Empleo. Por último, las transferencias de las políticas públicas producen efectos que pueden desembocar en primer lugar en la reproducción integral del modelo importado, es decir, inscribirlo en el sistema político del Estado receptor; en segundo lugar, se puede proceder a una síntesis que combina varios elementos de dos o más sistemas políticos tras una adaptación a la situación nacional; en tercer lugar, el modelo que se quiere importar no inspira al Estado receptor; y por último, se puede asistir a un rechazo cuando la transferencia ha sido frenada por los actores del Estado receptor.¹⁰⁴⁹ Una de las críticas que se puede formular al proceso de europeización y a las transferencias de políticas públicas radica en la determinación de elementos que permiten diferenciar una transferencia como tal y un cambio de política.

Por otra parte, y desde un punto de vista más general, importa subrayar que la integración funciona mejor según los ámbitos de integración, debido a una diferencia de interés nacional que no se puede negar ni ocultar¹⁰⁵⁰. “El postulado según el cual la política europea debe engañar la forma de reglas uniformes aplicables de igual manera para todos los Estado,

¹⁰⁴⁶ BULNER S., DOLOWITZ D., HUMPHREYS P. et al., *Policy Transfer in EU Governance: regulating the utilities*, Routledge, London/New York, 2007, pág.11.

¹⁰⁴⁷ BRUNO I, JACQUOT S. y MANDIN L., « *L'eupéanisation saisie par son instrumentation : benchmarking, gender mainstreaming et MOC... boîte à outils ou boîte à Pandore ?* », in PALIER B, SUREL Y. et al, *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris, 2007, pág.195.

¹⁰⁴⁸ DEHOUSSE R., “*La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique* », in LASCOUMES P. y LE GALES P. (Drs), *Gouverner par les instruments*, op.cit, pág.333.

¹⁰⁴⁹ BULMER S. y PADGETT S., “*Policy Transfer in the European Union: an institutional Perspective*”, *British Journal of Political Science*, 2004, 35, pág.108.

¹⁰⁵⁰ SCHARPF FRITZ W. La diversité légitime : nouveau défi de l'intégration européenne, in *Revue française de science politique*, 52e année, n°5-6, 2002. pp. 615-616.

sustenta la idea de mercado integrado, así como la idea de una legislación europea: un mercado perfectamente unificado exige normas uniformes (...) un proceso de regulación uniforme para crear un “terreno de juego igual” (...) cuya única razón de ser es justamente superar y suprimir todos los obstáculos nacionales (...) y crear un espacio legal unificado”¹⁰⁵¹. Sin embargo, determinados ámbitos son menos susceptibles que otros de reunir la unanimidad a nivel europeo y es el caso de la armonización fiscal pero también a nivel de la política social o con motivo de la presencia de una “diversidad legítima”¹⁰⁵². En efecto, “con la desaparición de las barreras económicas, las elecciones económicas se han convertido o en una ventaja comparativa o bien en un hándicap en la carrera europea a las inversiones, a la producción y al empleo”¹⁰⁵³. A nivel de políticas sociales, dos elementos explican las diferencias estructurales claras que existen en los Estados miembros: en primer lugar, un elemento histórico relacionado con las doctrinas sociales inherentes a los partidos políticos liberales, demócrata-cristianos y sociales demócratas¹⁰⁵⁴; y en segundo lugar, un elemento sociológico que se refiere a los hábitos de los ciudadanos de proyectarse en base al sistema existente de protección social, por lo que toda tentativa de sustituirlo por sistemas europeos de menor calidad generaría una fuerte oposición. No existe un modelo social europeo único susceptible de armonización¹⁰⁵⁵. Frente a dichas diferencias y divergencias, se ha instaurado la política del consenso sobre la adopción de normas mínimas sobre derechos sociales y de los trabajadores, aceptables por los Estados miembros si son viables a nivel económico para los países con menos recursos y compatibles con los tipos de relaciones sindicatos-patronales y con los sistemas sociales respectivos. “Será difícil encontrar soluciones eficaces mientras que se considera necesario que la europeización de las políticas públicas tome la forma de reglas uniformes aplicables a todos los Estados de la Unión (...) Para dar un espacio a la legítima diversidad nacional (...) sería interesante combinar “coordinación abierta” y “directiva marco”, éstas últimas siendo jurídicamente vinculantes pero dejando a los gobiernos nacionales la posibilidad de determinar el detalle de su contenido y sus modalidades de aplicación”¹⁰⁵⁶.

¹⁰⁵¹ *Ibidem*, pág.623.

¹⁰⁵² *Ibidem*, pág.629: “La diversidad nacional no puede ser considerada como siendo ilegítima, es parte integrante del proceso de legitimación de las creencias y prácticas que sustenta la organización política europea (...)

¹⁰⁵³ *Ibidem*, pág. 621.

¹⁰⁵⁴ ESPING-ANDERSEN C., « *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne* », PUF, 2007, Paris

¹⁰⁵⁵ FERRERA M., HEMEREJUCK A.C., RHODES M., *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta, Oeiras, 2000, pág.64.

¹⁰⁵⁶ SCHARPF FRITZ W. La diversité légitime : nouveau défi de l'intégration européenne, *op.cit.*, pág.638.

La integración regional europea es un proceso que abarca también una serie de fenómenos de integración en las fronteras. La integración fronteriza puede ser considerada como una integración territorial regional o infraregional que se caracteriza por un componente identitario supranacional.

§2.- Hacia la integración territorial fronteriza

El proceso de integración fronteriza interviene en un espacio geo-administrativo virtual que puede ser calificado de cuenca de vida o cuenca de empleo (B) a través del que se articula un sistema de gobernanza multi-nivel imprescindible para responder de manera ajustada a los problemas planteado en materia de empleo, configurando una zona de integración fronteriza (A).

A.- La integración fronteriza como proceso de creación de territorio transfronterizo

La integración fronteriza conlleva el desarrollo de un proceso de constitución de un espacio sui generis que trasciende el efecto de frontera (1) y que origina una gobernanza de un nuevo tipo (2).

1.- La creación de un espacio de proximidad pertinente de acción pública

En primer lugar, es necesario analizar el concepto de integración fronteriza, como proceso, como iniciativa y bajo el prisma de su finalidad. Por un lado, se refiere a procesos implementado en territorios limitados y contiguos a una determinada frontera. Se puede considerar que la integración fronteriza ostenta dos facetas: la integración fronteriza de nivel micro y la integración fronteriza de nivel macro o integración transnacional que lleva aparejada todo proceso de unión económica y política. La política regional europea apunta hacia las dos vertientes de la integración fronteriza: la integración de nivel macro en la medida que la política regional pretende ayudar a la convergencia de las economías; y la integración de nivel micro, por cuanto las regiones fronterizas aparecen como uno de los objetivos específicos de aquellas políticas. Por otra parte, el territorio considerado como “intersección entre el sistema social y el sistema natural a través del sistema artificial, se materializa en “región” que son aquellos territorios situados en dicha intersección y que

aparece como fruto del proceso histórico y como una unidad territorial que ostenta tres características: una característica fundamental la voluntad del sistema social presente de que ese territorio sea efectivamente una unidad territorial (unidad social), una característica no fundamental pero necesaria en algunos casos del proceso de génesis histórica regional: una cierta unidad y homogeneidad de las características existentes en el sistema natural (unidad natural) y, una característica existencial es decir la disposición de un sistema artificial unitario y compartido cuyo aspecto más importante será el cultural-organizativo disponiendo de instrumentos comunes, como el lenguaje y que convierten el territorio en una unidad funcional. La presencia de estas tres características otorga un perfil sistémico a la región.

A la luz de estos elementos, conviene señalar que la Eurorregión Aquitania Euskadi, como traducción de un cambio conlleva “una apuesta sobre estructuras nuevas”¹⁰⁵⁷, se convierte en macrorregión al ostentar las tres características anteriormente enumeradas. En efecto, se desprende una cierta unidad y homogeneidad en cada uno de los sistemas naturales presentes; los principios de la existencia de un sistema artificial unitario revelado por la comunidad de problemas y de expectativas y el principio de una forma de consenso social con respecto al carácter eurorregional que se percibe en la constitución de instituciones comunes, asociaciones, acuerdos de cooperación interinstitucional cuya vocación supera los límites estatales y anuncian la génesis de un consenso social. A pesar del hecho de que la región se inscriba en un contexto estatal de rango superior desde un punto de vista histórico e institucional, “la gran velocidad de determinados procesos de homogeneización socioeconómica, superior a la relativa inercia histórico-política, puede hacer que en algunos territorios, determinados sistemas funcionen a nivel macrorregional, desbordando los límites institucionales del Estado, y constituyendo, en alguna media, el embrión de una macrorregión”¹⁰⁵⁸. Si bien es cierto que es difícil establecer una definición precisa del concepto de región, es posible sin embargo, identificar elementos que justifiquen la existencia de un territorio regional: en primer lugar, la consideración mayoritaria del concepto y del proyecto de “región” por parte del sistema social existente, fundada en una identidad cultural y en un génesis histórico; la unicidad y homogeneidad del sistema social presente, del sistema artificial creado y aplicado y de alguna manera del sistema natural existente; la gestión del conjunto del territorio como una unidad funcional a partir de la capacidad de gobierno

¹⁰⁵⁷ PERROUX F., “*Les macro-décisions*”, *Economie appliquée*, nº2-3, 1949, pp.321-354.

¹⁰⁵⁸ GONZALEZ VALLVE J-L. (Jefe de División Adjunto, Dirección General XVI (Políticas Regionales), Comisión Europea, Bruselas, Bélgica, “*La política regional de la Unión Europea, integración fronteriza y política regional: marco general en la Unión Europea*”, in *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias*, DT 13/1995, Centro de Formación para la Integración Regional, pág.4.

necesaria y suficiente para permitir que las decisiones pertinentes al desarrollo del proyecto regional y a la gestión de esa unidad funcional, se pueden tomar a nivel regional; la implantación del nivel regional dentro de una jerarquía institucional más amplia de forma que el proceso regional se desarrolle en una permanente negociación entre el nivel regional como un nivel intermedio entre dos niveles: uno jerárquicamente superior y que dispone de la soberanía institucional representado por el Estado, y otro inferior representado por las autoridades locales; dicho proceso se debe implementar en un óptimo funcional de forma que disponga de la competencia el nivel más cercano del ciudadano siempre que su escala le permita ejercerla con eficiencia. Este tema que se manifiesta a través del principio de subsidiariedad aparece como la piedra angular del proceso de creación de unidades regionales. En segundo lugar, la integración fronteriza permite implementar medidas, acciones, proyectos que pueden revelarse como aportaciones al proceso general de integración, con características específicas que la diferencia como un campo particular, caracterizado por la diferente ponderación que los distintos componentes (comerciales, productivos, sociales, infraestructura, ambientales y políticos) tienen en comparación con la integración a nivel binacional. Se deben analizar los dos tipos de determinantes de la integración fronteriza: en primer lugar, las relaciones entre los procesos socioeconómicos a nivel nacional y la integración fronteriza; en segundo lugar, las características de las áreas de frontera y la integración fronteriza. La importancia que para una o las dos márgenes tenga el acceso a infraestructura de transporte; la existencia de un área fronteriza de recursos naturales compartidos, aptos para obtener los productos requeridos por los modelos de desarrollo; la necesidad de un área fronteriza de enfocar globalmente e planeamiento urbano de ciudades contiguas o cercanas lo que genera otro tipo de iniciativas; el potencial de desarrollo de una región binacional, que puede aumentar; la existencia de proyectos binacionales de integración sectorial.

Por otra parte, la integración fronteriza es una iniciativa. El análisis de la integración promovida se efectúa sobre la base de sus instrumentos operativos, que son proyectos o acciones destinadas a lograr resultados en materia de integración fronteriza, que en último instancia, apuntan a permitir una mayor permeabilidad de la frontera para el paso de bienes, personas, vehículos y factores de producción. Por iniciativa de integración fronteriza, se entiende el conjunto de acciones y proyectos que inciden en la relación entre las dos márgenes nacionales de una zona o región fronteriza, siendo estos efectos parte de los propósitos centrales de la iniciativa. Las iniciativas de integración fronteriza se estructuran a partir de un

objetivo general: mejorar las condiciones para el desarrollo económico de la región fronteriza; preservar o usar recursos naturales del área fronteriza, mejorar las condiciones para la prestación de servicios de distintas naturalezas, una combinación de los tres mencionados, sujeto a la condición de que el aumento del grado de interacción entre las márgenes nacionales sea significativo para el logro de dicho objetivo. El objetivo de mejorar la calidad de vida de la población fronteriza está generalmente presente en las iniciativas. Sin embargo, esto puede no resultar siempre claro porque el aporte a la calidad de vida depende de variables económicas, sociales, ambientales y políticas. En cada iniciativa específica predominan algunos aspectos sectoriales, dependiendo tanto de la situación objetiva de la región, como de los objetivos planteados por los agentes que la formulan y participan en ella. Se plantea como condición de éxito de la iniciativa la presencia de un marco de reciprocidad que permita que cada una de las márgenes pueda satisfacer sus objetivos específicos prioritarios. A su vez, esta condición plantea el requisito de compensación de las diferentes capacidades de oferta y demanda de cada margen en relación con cada uno de los objetivos específicos planteados. Así, una iniciativa de integración fronteriza es un sistema cuyos componentes son sus objetivos, las acciones y los proyectos emprendidos, y su organización institucional, incluyendo sus expresiones físicas y relacionales. A su vez, el sistema de integración fronteriza tiene relaciones con otros sistemas: cada una de las márgenes nacionales del área de frontera y esta última como sistema, los sistemas nacionales de los países implicados, por los que es afectado en mayor medida que la que los afecta, las relaciones entre dichos sistemas nacionales y específicamente sus políticas de frontera y el proceso de integración entre ambos países y los de naturaleza en los que ellos participen.

Además, la integración fronteriza tiene por finalidad crear en las áreas fronterizas espacios vinculados y contractuales con el fin de solucionar problemas similares, las autoridades estatales conociendo la particularidad y especificidad de los problemas de vecindad que encuentran¹⁰⁵⁹. Como lo subraya C. Ricq, de ello deriva la necesidad de respetar y fomentar las identidades regionales pero también de sacar provecho del proceso de construcción

¹⁰⁵⁹ En efecto, los Estados no desconocen esta situación como lo demuestra la Pregunta de la Diputada M-J Zimmermann al Primer Ministro francés del 1 de septiembre de 2009 relativa a las garantías profesionales de los trabajadores fronterizos que desempeñan un mandato de político local. La respuesta es elocuente "En efecto, demasiadas preguntas transfronterizas quedan hoy sin respuesta. El secretario de Estado, solicitado por numerosos electos, se comprometió desde su designación a desarrollar la cooperación transfronteriza con nuestros vecinos y a resolver varios contenciosos existentes, en particular con ocasión de desplazamientos en el extranjero. (...) dos parlamentarios nacionales, Etienne Blanc y Fabienne Keller, en colaboración con una parlamentaria europea, Marie-Thérèse Sanchez-Schmid han sido encargados de una misión con la finalidad de establecer para la próxima primavera un balance de la política transfronteriza de Francia y a partir de ello, proponer una lista de propuestas operativas para responder mejor a las expectativas de nuestros 10 millones de compatriotas y de nuestras empresas. (...) la misión parlamentaria estudiará en detalle la cuestión de los trabajadores fronterizos franceses que ejercen mandatos electivos. Si hoy aparece difícil disponer de una directiva europea en la materia, se podrá estudiar juiciosamente la posibilidad de implementar dispositivos bilaterales con nuestros países vecinos". Question écrite n°57716 de Mme Zimmermann Marie-Jo au Premier Ministre, publiée au JO le 1/09/2009 p. 8331. Réponse publiée au JO le 16 mars 2010 p.2926.

europea y del dinamismo de las regiones ubicadas de cada lado de la frontera para desarrollar verdaderos partenariado, una real sinergia y una solidaridad entera¹⁰⁶⁰.

Por consiguiente, las regiones fronterizas se caracterizan, primero, por encontrarse ubicadas en la periferia de los Estados y se pueden definir como zonas que integran entidades territoriales inmediatamente adyacentes a una frontera nacional. Constituyen un espacio en el que existen una frontera nacional y una comunidad de problemas e intereses, pero también estos espacios integrados están sometidos a dos categorías de legislaciones y a una dualidad de actores que toman las decisiones. Los espacios fronterizos son heterogéneos con parámetros de integración o de desintegración como la historia, la cultura, las tradiciones o los idiomas, y contando con interacciones entre dichos elementos. Por otra parte, las regiones fronterizas pueden convertirse en regiones transfronterizas “voluntarias” y son el mejor garante de la construcción europea puesto que son guardianes de la subsidiariedad transfronteriza y promotor de la cultura de subsidiariedad; son indicadores incluso laboratorios de cohesión económica, social y territorial, vectores del diálogo intercultural, reflejan tejidos de relaciones en sinergia en los ámbitos de verdaderos territorios transfronterizos, son actores privilegiados de gobernanza democrática, catalizadores de real descentralización y/o regionalización y por tanto de partenariado, y por último son espacios vividos de solidaridad transfronteriza¹⁰⁶¹. Por último, las regiones transfronterizas albergan relaciones de vecindad que se encuentran vinculadas a la noción de proximidad geográfica que puede ser sufrida o deseada¹⁰⁶². La proximidad sufrida se entiende como un diferente entre usuarios que no se acuerdan sobre el uso dominante de un espacio. Se articula alrededor de tres tipos de interferencias: en primer lugar las superposiciones es decir que dos o más agentes pretenden dar un uso diferente a un mismo espacio y son situaciones en las que el multiuso se revela difícil; en segundo lugar las contigüidades en las que agentes situados de cada lado están en desacuerdos con respecto a las fronteras, morones o límites de sus espacios respectivos. Son situaciones en las que se desprende una fricción inherente a la apreciación del territorio de acción de los individuos o de las personas morales; en tercer y último lugar, las vecindades que se refieren a los efectos no deseados de una actividad y que se ilustra por las externalidades de contaminación, emisiones tóxicas o sonoras. En cuanto a la proximidad

¹⁰⁶⁰ RICQ C., Les Cantons frontaliers et l'intégration européenne, Acte Unique Européen, 1992, Acte du Symposium du 28 octobre 1988, pág.56.

¹⁰⁶¹ RICQ C., « Prolégomènes à toute analyse et expérience transfrontalière », Centre d'Observation Européen des Régions, 21 de septembre de 2008, Ginebra, pág.12.

¹⁰⁶² TORRE A. y CARON A., « Réflexions sur les dimensions négatives de la proximité : le cas des conflits d'usage et de voisinage », Economies et Institutions, 6-7, 2005, pp.183-220.

deseada, esta petición, para usuarios del espacio, apunta la satisfacción de una demanda de proximidad hacia otros actores económicos o sociales o también con respecto a recursos naturales o artificiales¹⁰⁶³. Dicha proximidad es doble. Primero, se puede tratar de una proximidad geográfica permanente que se traduce por un cambio de localización y una instalación en un lugar considerado como más propicio a la satisfacción de unas necesidades o a la realización de actividades contempladas por el actor. Puede ser el caso de personas que se instalan en una ciudad para beneficiarse de instalación o infraestructuras o de empresas que se instalan en zonas de proximidad de la producción para limitar costes de transporte. Pero también esta proximidad puede ser temporal es decir que se satisface sin cambio de localización mediante movilidades o desplazamientos puntuales de duración variable. Puede ser el caso de un demandante de empleo que se desplaza hacia el país vecino para emprender búsquedas de empleo por un periodo limitado. Además de estas categorías de proximidad, existe una relación asimétrica vinculada con el componente físico mismo de las proximidades geográficas. Se trata del fenómeno de “micro-localización de los actores”¹⁰⁶⁴ o de “desigualdad frente al espacio”¹⁰⁶⁵, como consecuencia de una combinación de las particularidades físicas de aquel y localizaciones de actores económicos y sociales. De ello, se desprenden asimetrías relaciones entre actores que determinarán las modalidades de expresión y de resolución de conflictos eventuales. Frente a esta situación, la proximidad que se puede calificar de organizada u organizacional¹⁰⁶⁶ permite la producción de compromisos locales entre actores y de gestión de tensiones¹⁰⁶⁷. La movilización de la proximidad organizada permite la construcción de acuerdos voluntarios¹⁰⁶⁸ a través de una lógica de pertenencia es decir a través de los vínculos tejidos favorables al desarrollo de relaciones entre actores y a la

¹⁰⁶³ TORRE A. y CARON A., *Conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux*, Sciences de la Société n°57, 2002, pp.94-113.

¹⁰⁶⁴ BEAURAIN C. y LONGUEPÉE J., « *Dynamique territoriale et proximité environnementale : le cas du risque d'inondation* », Développement durable et territoires, dossier 7 : Proximité et environnement, 2006. Mis en ligne le 10 mai 2006, consulté le 15 août 2014. URL : <http://developpementdurable.revues.org/2612> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.2612.

¹⁰⁶⁵ TORRE A. y CARON A., *Réflexions sur les dimensions négatives de la proximité : le cas des conflits d'usage et de voisinage*, Economie et Institutions n°6-7, 2005, pp.183-220 : “La investigación sobre las relaciones de proximidad (...) contribuyó a poner de manifiesto la importancia de las dimensiones organizacionales e institucionales, a salir de la confusión entre localización y proximidad geográfica y revelar toda la importancia de los espacios de interfaz (« las heterotopías » de Foucauld), que ponen en relación a los actores productivos y sociales en espacios reales o virtuales”(pág.183).

¹⁰⁶⁶ KIRAT T. y LUNG Y., “*Innovations et proximités : le territoire, lieu de déploiement des processus d'apprentissage* », in LAZARIC N. y MONNIER J.M., (Eds), *Coordination économique et apprentissage des firmes*, Economica, Paris, 1995, pág.213: la proximidad organizacional vincula a los agentes que participan a una actividad finalizada en el marco de una estructura particular. Se despliega al interior de las organizaciones, firmas, establecimientos... y en su caso, entre organizaciones vinculadas por una relación de dependencia o interdependencia... en el seno de una red.

¹⁰⁶⁷ BERTRAND N. y MOQUAY P., “*La gouvernance locale, un retour à la proximité*”, Economie rurale, n°280, 2004, pp.77-95: La economía geográfica abre un nuevo campo de reflexión sobre la dimensión espacial. la hipótesis central es que el territorio dispone de la capacidad de « endogeneizar » su desarrollo a través de modos cooperativos e interdependencias entre agentes e instituciones.

¹⁰⁶⁸ BELIS-BERGOUIGNAN M.-C y CAZALS C., « *Démarches environnementales volontaires* », conflits d'usage et proximité. Le cas de la viticulture et de l'arboriculture fruitière, Développement durable et territoire, dossier n°7. Mis en ligne le 07 janvier 2013, consulté le 17 août 2014.

URL : <http://developpementdurable.revues.org/2623> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.2623

implementación de un marco reglamentario común. Así, los actores asignan funciones de coordinación cognitiva y política a la proximidad organizada.

2.- La Eurorregión, una zona de integración fronteriza

Como se desprende de lo que antecede, de la conformación de espacios fronterizos deriva la necesidad de diferenciar aquellos territorios singulares de las otras partes de los territorios de los Estados miembros. En este sentido, otros países de otros continentes ya han procedido a dicha diferenciación creando zonas de integración fronteriza. Aunque sea un concepto que ha suscitado el interés hace poco, la necesidad de fijar y regular el espacio fronterizo más inmediato bajo una agenda común y bilateral, se ha identificado hace más de sesenta años entre Venezuela y Colombia. “Entre 1940-1960 se caracteriza el periodo por la presentación de una estrategia fronteriza muy moderna para la época, dirigida a organizar y controlar el intercambio cultural y comercial espontáneo en la región. Específicamente en 1942, cuando se introduce por primera vez, el término “región fronteriza en el Estatuto de Régimen Fronterizo (...) Dicha expresión hace referencia a la base territorial fronteriza; donde se facilitan las relaciones y el frecuente tránsito de sus nacionales entre ambos países”¹⁰⁶⁹.

No obstante, como se ha destacado en el caso de la frontera franco-española, existe una contradicción entre la voluntad de satisfacer las necesidades expresadas en el espacio transfronterizo y la defensa de la soberanía territorial. Es el “reflejo de la preeminencia de lo limítrofe sobre lo fronterizo, el dominio de lo jurídico que divide sobre la realidad diaria nutrida de espontaneidad que provoca la contigüidad espacial que requiere una mayor organización institucional”¹⁰⁷⁰. Una Zona de Integración regional Fronteriza está constituida por dos áreas contiguas, que por sus características territoriales y socioeconómicas se pueden individualizar como región. La frontera es permeable y permite la movilidad de factores. Existe en ella un espacio compartido para la aplicación de acciones, planes y proyectos¹⁰⁷¹.

En virtud de la Decisión n°501 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de 22 de junio de 2001, se entiende por Zona de Integración Fronteriza los ámbitos territoriales adyacentes de Países Miembros para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de

¹⁰⁶⁹ LINARES R., “Zona de Integración Fronteriza (ZIF) y su dimensión territorial en la frontera Táchira (Venezuela) – Norte de Santander (Colombia)”, Aldea Mundo, vol. N°10, 19 de noviembre de 2005, pág.46.

¹⁰⁷⁰ LEON R. y URDANETA A., “Relaciones fronterizas entre Venezuela y Colombia (desde la perspectiva venezolana)”, Cuadernos del CENDES, n°4, Caracas, 1991.

¹⁰⁷¹ BOLOGNESI-DROSDOFF M^a-C., “Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza”, Integración Latinoamericana, noviembre de 1986, pág.29.

manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos. La definición de la ZIF permite identificar en un ámbito geográfico el criterio de adyacencia y en la opción de ejecución de proyectos en este ámbito territorial cumpliendo con las condiciones jurídicas, administrativas y funcionales. En efecto, el artículo 6 de dicha decisión establece criterios de identificación y delimitación de la ZIF: son áreas de frontera donde las condiciones jurídicas, administrativas y funcionales sirven para flexibilizar, dinamizar y potenciar la capacidad productiva; comprenden en ambos países, ciudades potencialmente dinamizadoras del desarrollo y posible soporte de integración; incorporan en ambos países áreas económicas y socialmente deprimidas que requieran de la conjugación de esfuerzos para revertir la situación y prepararlas a desempeñar un papel activo en el proceso de integración; propician la articulación de zonas fronterizas.

La finalidad de la ZIF es establecer las condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los países miembros en base a los siguientes criterios: con respecto a la dimensión social, se trata de estimular y promover acciones orientadas a la satisfacción de las necesidades de los habitantes de las ZIF; en materia económica, se ha de fomentar el crecimiento, la modernización y la diversificación de la base productiva de las ZIF aprovechando las posibilidades que generan los mecanismos de integración; y en cuanto a la dimensión de la integración, se debe promover la libre circulación así como la simplificación de los procedimientos administrativos. La propuesta de polo de desarrollo económico transfronterizo reflejada en el informe de la misión parlamentaria francesa dirigida por E. Blanc F. Keller y M-T Sanchez Schmid se inspira parcialmente de la figura de la ZIF¹⁰⁷². Por consiguiente, las Zonas de Integración Fronteriza constituyen escenarios esenciales para los cuales se diseñan proyectos conjuntos entre las autoridades territoriales que comparten la frontera. De esta manera se pretende garantizar una integración fronteriza sostenible, que puede responder a las necesidades de los habitantes de cada lado de la frontera. Dichas zonas son espacios en los que convergen dos o más economías con un flujo importante de bienes y servicios entre las mismas, producto de una situación geográfica particular¹⁰⁷³. No obstante, cabe subrayar que “los sectores de los ámbitos fronterizos más activos consideran que cuando el Estado interviene, destruye su

¹⁰⁷² Rapport de la Mission Parlementaire sur la politique transfrontalière confiée par le Premier Ministre F. Fillon à Etienne Blanc, député de l’Ain, Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin et Marie Thérèse Sanchez-Schmid, députée européenne, du 17 juin 2010.

¹⁰⁷³ BUSTAMANTE A. M. y SIERRA DE RODRIGUEZ M (Coord.), Proyecto: propuesta de definición y delimitación de la Zona de Integración Fronteriza. Área Norte: Norte de Santander (Colombia) – Tachira (Venezuela), informe final, Centro de Estudios de Fronteras e Integración CEFI, 2005, pág.4.

integración espontánea e informal con los vecinos, y que cuando formaliza la integración con otros países, mediante acuerdos binacionales o subregionales desata procesos que los perjudican”¹⁰⁷⁴.

Este concepto podría encontrar una traducción a nivel europeo. Las zonas fronterizas europeas podrían estructurarse en Zona de Integración Fronteriza, espacio singularizado por la presencia de una frontera y donde se ejercen dos soberanías pero que origina “una identidad colectiva”. Dichas ZIF de la misma manera que en los Estados Latinoamericanos podrían apoyarse en estatutos elaborados o en el marco de las herramientas diseñadas por el Consejo de Europa o mediante los instrumentos de cooperación elaborados a nivel comunitario. El concepto de Zona de Integración Fronteriza permitiría dar un marco geográfico determinado de aplicación de eventuales políticas públicas comunes, de establecimiento de mecanismos eficaces para crear y manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y particularmente de las medidas de lucha contra el desempleo, a través de una gobernanza renovada.

B.- La instauración de una “nueva gobernanza”

La integración regional transfronteriza implica la creación progresiva de un nuevo interlocutor con identidad propia que defiende sus intereses en un espacio determinado, distinto del resto del territorio y de sus participantes. En este contexto, emerge un nuevo nivel de gobernanza. Así, “la noción de gobernanza cobra todo su encanto persuasivo en las prácticas democráticas que sugiere: menos jerarquía, más participación horizontal, cooperación de múltiples actores en la toma de decisiones, obligación de rendir cuentas, formas de coordinación descentralizada”¹⁰⁷⁵. A través de la cooperación transfronteriza, se diseña un modelo para “la nueva gobernanza” (en toda Europa, con las eurorregiones y estructuras similares practicando la subsidiariedad y el partenariado, las redes...a pesar de las estructuras, competencias y legislaciones diferentes en ambos lados de la frontera”¹⁰⁷⁶.

¹⁰⁷⁴ RAMIREZ S., “*Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances*”, Estudios políticos 32, enero-junio 2008, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pág.163-164. “Es el caso del dinamismo comercial interandino, que anula las funciones tradicionales de las poblaciones locales, (...) sin ayudarlas a reconvertir y sin hacerlas partícipes de los frutos generados por el aumento de intercambio entre los vecinos”.

¹⁰⁷⁵ MERCADO PACHECO P., “*Experimentalismo democrático, nuevas formas de regulación y legitimación del derecho*”, Anales de la Catedra Francisco Suarez, nº46 (2012), pág.41.

¹⁰⁷⁶ ARFE, Résolution finale : « *Contribution de la coopération transfrontalière à l'application de la Stratégie de Lisbonne* », Conférence annuelle de l'ARFE du 20 au 21 octobre 2005, à Drame, Eurorégion Nestos-Mesta, Grèce, pág.4

Según la carta europea de las regiones fronterizas y transfronterizas, firmada en Gronau, el 7 de octubre de 2004: “los problemas persistentes de Europa se cristalizan en las regiones fronterizas, como si dichas regiones se ubicasen bajo una lupa”. Las diferencias se manifiestan concretamente mediante estructuras administrativas y competencias distintas. Leyes fiscales y sociales distintas, una cooperación, en un primer momento, difícil, de pequeñas y medianas empresas, que no gozan de los mercados de subcontratación y de las salidas procedentes de la historia, leyes distintas en materia de ordenación del territorio, legislaciones diferentes en materia de medioambiente y de gestión de residuos, problemas fronterizos y errores diarios no resueltos, disparidades monetarias (¡sobre todo a nivel de las fronteras exteriores!), sistemas de transporte diferentes, que no están adaptados a las necesidades del mercado interior transfronterizo, mercados laborales, estructuras salariales y regímenes sociales divergentes en las fronteras exteriores...

Con respecto a la gobernanza europea, en 2001, en su libro blanco sobre este tema, la Comisión considera que parece ser que la Unión es “incapaz de actuar con eficacia en donde se identifican claramente las necesidades: paro, seguridad alimentaria, criminalidad. Los ciudadanos no se sienten necesariamente menos europeos, pero siguen esperando que se adopten medidas a nivel europeo en múltiples ámbitos”¹⁰⁷⁷. Los principios de la buena gobernanza son la base de la democracia y del estado de derecho en todos los niveles de gobierno: Apertura: las instituciones deberían funcionar de forma más transparente: lenguaje accesible y comprensible; Participación: la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la unión dependen de una gran participación de los ciudadanos a todos los niveles; Responsabilidad: cabe aclarar el papel de cada uno en los procesos legislativos y ejecutivos. Cada institución de la UE debe explicar su acción en Europa; Eficacia: las medidas deben ser eficaces para producir los resultados previstos; Coherencia: las políticas aplicadas deben ser coherentes (capacidad de reflejar una dirección política y una toma de responsabilidad afirmada por parte de las instituciones para garantizar un enfoque integrado en un sistema complejo. Estos principios consolidan los de la proporcionalidad y la subsidiaridad: desde el diseño de las políticas hasta su implementación, la elección del nivel de intervención (del nivel comunitario al local) y de los instrumentos, todo debe ser proporcionado con base a los objetivos fijados. Antes de lanzar una iniciativa, hay que comprobar: primero que sea realmente necesaria una intervención de los poderes públicos, luego que el nivel europeo sea

¹⁰⁷⁷ COM(2001) 428 final. Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco», DOUE n° 287 de 12.10.2001.

el más adecuado y por último que las medidas elegidas sean proporcionadas con respecto a los objetivos. Así pues, la reforma de la gobernanza europea afecta a la forma en la que la Unión Europea utiliza los poderes que sus ciudadanos le otorgan. Versa sobre la forma en la que las cosas podrían y deberían realizarse. El objetivo radica en abrir un proceso de elaboración de las políticas, que se caracteriza por una participación y una responsabilización aumentada. El cambio exige una acción concertada de todas las instituciones europeas, de los Estados miembros actuales y futuros, de las autoridades regionales y locales y de la sociedad civil. Su compromiso a favor de la reforma de la gobernanza europea será esencial para establecer la confianza antes del próximo ciclo de reforma institucional. Los representantes elegidos a distintos niveles deben desempeñar un papel capital.

Además, 2010 ha sido un año importante, ya que se han adoptado las grandes estrategias comunitarias: la Estrategia "UE 2020" y la relativa al desarrollo sostenible, las reformas estructurales previstas a partir de 2013 y que tendrán un impacto considerable para las autoridades regionales y locales y las reformas de la gobernanza económica europea, que debían derivarse de la salida de la crisis económica. Europa debe apoyarse en un modelo de gobernanza flexible y participativo. De este modo, el libro blanco del Comité de Regiones reivindica la gobernanza multiniveles adoptada en junio de 2009 y pone de manifiesto la necesidad de desarrollar auténticas estrategias territoriales. El Comité de Regiones concibe la gobernanza en múltiples niveles como la acción coordinada de la Unión, de los Estados miembros y de las autoridades regionales y locales, fundada en la colaboración y destinada a elaborar y a implantar las políticas de la Unión Europea. Entre las recomendaciones estratégicas, el Comité de Regiones evoca la orientación de la evolución de la gobernanza europea hacia un enfoque territorial integrado, que fomente la responsabilidad compartida, fundado en la ausencia de jerarquía entre los distintos niveles de poderes reunidos por un "contrato de confianza" y que garantice la participación de los representantes locales y regionales en la vida democrática de la Unión europea y en el proceso legislativo comunitario.

En este contexto, la gobernanza transfronteriza podría designar las normas, los procesos y los comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel regional y local, concretamente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia. La gobernanza transfronteriza se ejerce en espacios que en otros continentes han sido definidos como Zona de Integración Fronteriza, espacio diferenciado del

resto de los territorios separados por una frontera. Este concepto podría servir de base para calificar y caracterizar las zonas fronterizas como la Euroregión Aquitania Euskadi.

El proceso de integración territorial debe fundamentarse en herramientas para estructurar las relaciones de vecindad que se desarrollaron espontáneamente. En el caso de la integración de zonas fronterizas, la cooperación transfronteriza entre actores se reveló como la clave que legítima la construcción de una identidad colectiva, más aún en la Euroregión Aquitania-Euskadi.

Sección II.- La cooperación transfronteriza como mecanismo de integración eurorregional

Alcanzar un alto grado de integración en una zona transfronteriza significa la posibilidad de reflexionar sobre la elaboración de políticas de empleo si no común por lo menos concertadas en base a las necesidades expresadas por los ocupantes del espacio transfronterizo. Por ello, identificar los mecanismos adecuados al fomento, a la consolidación o la profundización del proceso integracionista se revela indispensable. En esta investigación, la cooperación transfronteriza se prefiguró como tal. Aparece como una oportunidad para los representantes de las administraciones nacionales o locales pertenecientes de diferentes Estados, en este caso Francia y España, que se reúnen para planificar y ejecutar un proyecto común que tenga un impacto sobre el conjunto de los territorios involucrados. En el espacio aquitano-vasco, la cooperación transfronteriza se ha revelado como la piedra angular del proceso de integración (§1), lo que confirma el estudio de la cooperación transfronteriza entre la Región Aquitania y la Comunidad Autónoma de Euskadi (§2).

§1.- La cooperación transfronteriza, piedra angular de la integración territorial fronteriza

Las regiones fronterizas y en particular, las regiones pirenaicas, debido a su condición de periferias, montañosas y fronterizas han adolecido históricamente de unas carencias estructurales (...) una cierta marginalización de estas zonas, no sólo por parte de los Estados a los que pertenecen sino por la circunstancia de que durante años “Europa acababa en los

Pirineos”¹⁰⁷⁸. Para revertir esta percepción del espacio transfronterizo aquitano-vasco, la cooperación transfronteriza figura como uno de los instrumentos relevante en el alcance de esta finalidad. El proceso de cooperación transfronteriza es dinámico y evolucionó a lo largo de su práctica (A), ofreciendo un amplio arsenal de herramientas destinadas a facilitar los intercambios en una zona caracterizada por un pluralismo jurídico (B).

A.- La evolución del proceso de cooperación transfronteriza franco-española

La cooperación transfronteriza como vía de introducción del proceso de integración territorial en el espacio Eurorregional aquitano-vasco es un mecanismo promovido a nivel europeo (1) que debe permitir superar obstáculos inherentes a la existencia de una frontera real en una zona transfronteriza, en particular en el ámbito del empleo (2).

1.- La cooperación transfronteriza en la integración europea

La cooperación transfronteriza ofrece a los territorios colindantes la posibilidad de “paliar los efectos de la división artificial que han sufrido y permite la intensificación de lazos en diversos planos entre los distintos sectores territoriales”¹⁰⁷⁹. Se ha convertido en una oportunidad y una necesidad particularmente en tiempo de crisis económica y conviene multiplicar los esfuerzos para suprimir o disminuir en la medida de lo posible los obstáculos que la impiden o la frenan¹⁰⁸⁰. Dichos obstáculos son múltiples: pueden resultar de los sistemas legislativos y administrativos de los Estados, de las competencias asimétricas de las entidades territoriales, de los idiomas y de las culturas. “Sería irrealista suprimirlos todos; es por eso que es responsabilidad de los Estados ofrecer a los diferentes actores, y en particular a las entidades territoriales, herramientas y procedimientos que permitan gestionar situaciones de manera más eficaz con la finalidad de compatibilizar y hacer dialogar sistemas diferentes”. Por consiguiente, la cooperación transfronteriza contribuye al proceso de integración respecto a la evolución del territorio. La “integración desafía las prerrogativas en torno a la

¹⁰⁷⁸ BLANC ALTEMIR A., « La coopération transfrontalière en Europe; especial referencia al marco pirenaico », Afers internacionals, nº17, 1989, pág.37.

¹⁰⁷⁹ FERNANDEZ MAJON D., « El papel de las regiones en la dinámica fronteriza en Europa », Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº69, CIDOB, Barcelona, 2005, pág.70.

¹⁰⁸⁰ CDLR-Bu(2011)24, Bureau du Comité Européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), 6 octobre 2011, « Le rôle du gouvernement dans la suppression des obstacles à la coopération transfrontalière », pág.4.

territorialidad”¹⁰⁸¹ y figura como el principal proceso de cambio institucional en el centro de la nueva Europa. Una de las etapas decisorias del proceso de integración europea ha sido el Acta Única Europea. Con la adopción de alrededor de 300 directivas, la Comisión proyectaba desplomar las barreras físicas, políticas y tributaria que constituían trabas a la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

Hoy en día, persisten aún obstáculos manifiestos para la realización del mercado único y algunos aparecen más intensos que otros. Dificultan la existencia de cuencas de vida completamente integradas en las fronteras, en particular en el caso de Francia y España, además de la frontera geográfica del macizo pirenaico. Las principales consecuencias negativas de la presencia de la frontera pueden ser clasificadas en cinco categorías: primero, los obstáculos a la comunicación (carretera, autopistas, ferrocarriles...); segundo, las dificultades de tránsito durante una época del año (el invierno); tercera, la imposibilidad de aprovechar las complementariedades presentes en ambos lados de la frontera; cuarta, los problemas inherentes a los trabajadores fronterizos; por último, el corte del espacio para realizaciones de tipo social, comercial o en caso de siniestro¹⁰⁸².

Por ello, y para responder siquiera parcialmente estos desafíos, la Comisión optó a partir de finales de los 80 por desarrollar programas financieros a favor del desarrollo de la cooperación transfronteriza. En efecto, se trata de promover la cooperación transfronteriza a través de un programa específico llamado INTERREG que proporciona recursos públicos para financiar proyectos transfronterizos que tienen un impacto positivo sobre el empleo, el medio ambiente, la cultura y la igualdad de género. Por otra parte, cabe destacar que con el objetivo de acabar con la práctica de sustitución de los fondos de la Unión Europea por los Estados miembros para financiar sus propios objetivos¹⁰⁸³, la Comisión diseñó un “esquema de implementación multi-escalar destinado a impedir la re-nacionalización de la política de cohesión”¹⁰⁸⁴.

¹⁰⁸¹ BEREZIN M., « *Territory, Emotion and Identity: Spatial Recalibration in a New Europe* », in BEREZIN M. y SCHAIN M. (Eds), *Europe Without Borders. Remapping Territory, Citizenship and Identity in a Transnational Age*, John Hopkins University Press, Maryland, 2003, pp.1-30 (pág.15).

¹⁰⁸² BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE M., “*La coopération transfrontalière régionale et locale* », Recueil des Cours de l’Académie de Droit International, T.243 (1993-VI), pág.330.

¹⁰⁸⁴ HARGUINDEGUY J-B., “*Politiques communautaires de développement et coopération transfrontalière. Le cas d’INTERREG III-A.-France-Espagne* », Revue Politique et management public, vol. 26, n°1, 2008, pág.44.

La consolidación de la Unión Europea “ha puesto en marcha una profunda transformación del espacio político”¹⁰⁸⁵ así como del marco institucional y las escalas, respecto a lo que concierne al espacio europeo, que atraviesa un periodo de profundos cambios”¹⁰⁸⁶. Induce así, una nueva definición del Estado “más policéntrica, multiescalar y no isomorfa”¹⁰⁸⁷. En 1989, INTERREG aparece como un programa piloto financiado por el artículo 10 del FEDER. En 1990, dicho programa está incorporado a las iniciativas comunitarias que son programas específicos elaborados por la Comisión para intervenir directamente con los actores infra.-nacionales según una lógica ascendente¹⁰⁸⁸. En vista de la adhesión de España a la CEE, los programas integrados mediterráneos han sido desarrollados para preparar las regiones meridionales francesas para afrontar la competencia ibérica, y particularmente en el sector agrícola. En 1989, el programa de iniciativa comunitaria INTERREG I implementado en la zona franco-española fue la primera generación de apoyo financiero hasta hoy que estamos en la cuarta generación con el POCTEFA. No obstante, aunque los fondos estructurales hayan aparecido al principio como “un catalizador, es decir, una sustancia que acelera el desarrollo normal de una reacción química”¹⁰⁸⁹, dicha respuesta se reveló insuficiente frente a las trabas que no se podían resolver por este medio.

Una de las virtudes de la cooperación transfronteriza es la que deriva de “su materialización en las fronteras exteriores de la Unión, es decir la cooperación entre colectividades que habitan en los Estados miembros de la Unión con otras pertenecientes a Estados aún no miembros”¹⁰⁹⁰. Por otra parte, “la intensificación de la cooperación transfronteriza constituye el medio de diluir las fronteras y prepararlas con suavidad para una futura entrada en la Comunidad”¹⁰⁹¹. Además, la cooperación transfronteriza de carácter externo se desarrolla en circunstancias particulares: existencia de diferencias sociales y culturales importantes y la necesidad de reducir las diferencias de nivel de vida así como los problemas inherentes al coste de la mano de obra. Su principal virtud es que permite el acercamiento de los países asociados al funcionamiento de las estructuras comunitarias en las que se integrarán

¹⁰⁸⁵ BRENNER N., “*Rescaling State Space in Western Europe*”, in BEREZIN M. y SCHAIN M. (Eds), *Europe Without Borders. Remapping Territory, Citizenship and Identity in a Transnational Age*, John Hopkins University Press, Maryland, 2003, pág.141.

¹⁰⁸⁶ *Ibidem*, pág. 166.

¹⁰⁸⁷ *Ibidem*, pág.4

¹⁰⁸⁸ HOOGHE L. y KEATING M., “*The Politics of European Union Regional Policy*”, *Journal of European Public Policy*, vol. 1, n°3, pp.367-393.

¹⁰⁸⁹ HARGUINDEGUY J-B., “*Politiques communautaires de développement et coopération transfrontalière. Le cas d'INTERREG III-A.- France-Espagne* », *op.cit.*, pág.51.

¹⁰⁹⁰ DE CASTRO RUANO J-L., “*La cooperación transfronteriza externa como instrumento favorecedor de la próxima adhesión de los países de Europa Central y Oriental*”, Cuadernos de Deusto, n°26/2002, pág.63.

¹⁰⁹¹ MESTRE C., “*La Communauté Economique Européenne et le développement de la coopération transfrontalière* », in CHARPENTIER J. y ENGEL C., *Les Régions de l'Espace Communautaire*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy, 1992, pág.176.

próximamente, como ha sido el caso de España antes de su adhesión a la CEE¹⁰⁹². Así, cabe precisar que tras la entrada de España en la CEE (1986), otro tipo de respuesta ha sido presentado frente a los obstáculos fronterizos. Se firmaron acuerdos de naturaleza inter-institucional entre las instancias representativas de los distintos niveles territoriales (Conseil Général, Diputaciones, Regiones y Comunidades Autónomas).

Para el Consejo de Europa, la cooperación transfronteriza es un fenómeno que se describe como “una prolongación de las políticas locales de planificación espacial y de desarrollo, basada en un consenso entre los actores de ambos lados de la frontera”¹⁰⁹³. Igualmente, la cooperación transfronteriza se entiende como “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales”¹⁰⁹⁴ que permite la participación y la actuación conjunta en forma de red de los actores del territorio en ambos lados de la frontera. De hecho, “la cooperación transfronteriza suele tener objetivos relacionados con la ordenación del territorio, la política económica regional, la mejora de las infraestructuras, la protección del medio ambiente y la promoción del ámbito cultural. Su objetivo global es que las relaciones entre poderes territoriales vecinos se desarrollen con la misma naturalidad que si la frontera no existiese”.¹⁰⁹⁵ A dichos ámbitos, se pueden añadir el empleo y la protección social¹⁰⁹⁶. Por tanto los protagonistas de la cooperación transfronteriza son los gobiernos intermedios y locales. Deberían participar también actores públicos y privados de ambos lados del límite fronterizo”¹⁰⁹⁷, e “incluidos en los distintos ámbitos de la vida cotidiana. Esta definición implica que es necesaria la acción transfronteriza en todos los niveles, nacionales, regionales y locales, de lo contrario, surgirán inevitablemente conflictos por las competencias”¹⁰⁹⁸.

En base a estas percepciones, de la Unión Europea y del Consejo de Europa, resulta interesante para este trabajo observar el desfase francés con respecto al protagonismo de la cooperación transfronteriza con un informe parlamentario que se elaboró en Francia, entre

¹⁰⁹² DE CASTRO RUANO J-L, “La cooperación transfronteriza externa...” *op. cit.* pág.70.

¹⁰⁹³ CONSEJO DE EUROPA, Guía práctica de cooperación transfronteriza, pág.11. “A pesar de los beneficios que se derivarían de la institucionalización de las ZIF, esta iniciativa no ha prosperado, debido a la falta de voluntad política tanto de los gobiernos centrales como del Parlamento Andino. Por falta de apoyo ha fracasado.” (pág.9).

¹⁰⁹⁴ PERKMANN M., “Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation”, *European Urban and Regional Studies*, n°10, 2003, pp.153-171, (pág.157).

¹⁰⁹⁵ CONDE MARTINEZ C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Madrid, 2001, pág.140; KEATING M., *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998.

¹⁰⁹⁶ RICQ C., *Handbook of transfrontier Co-operation*, University of Geneva, Consejo de Europa, 2006.

¹⁰⁹⁷ YODER J.A., “Bringing the European Union and Eastern Europe: Cross-border Cooperation and the Euroregions”, *Regional and Federal Studies*, n°13, 2003, pp.90-106.

¹⁰⁹⁸ GABBE J., *Governance and cross-border co-operation*, Speech on the occasion of the RFO. Annual conference in Joensuu, North Karelia, Finland, 2005.

2009 y 2010, a través una misión parlamentaria instaurada para examinar la política transfronteriza desarrollada y emitir preconizaciones para esbozar nuevos ejes de trabajo. Así, el informe de la misión parlamentaria sobre cooperación transfronteriza, dirigida por los Diputados E. Blanc, F. Keller y M-T Sanchez-Schmid resultó ser un informe más en la pila de los estudios e informes realizados al respecto. Demasiado general no aportó las recomendaciones idóneas para permitir al Estado francés de determinar nuevas orientaciones operativas a su política transfronteriza¹⁰⁹⁹. En efecto, en primer lugar, es notable que “falta de tiempo, la misión no pudo (o no quiso) desplazarse a la frontera vasca”¹¹⁰⁰. Como en los informes anteriores, apunta la necesidad de desarrollar herramientas al servicio del desarrollo económico de las zonas fronterizas, de mejorar los serfios a la población, de obrar para la coordinación de la planificación del desarrollo y del urbanismo en las cuencas de vida y organizar mejor la gobernanza. Destaca también el “bricolaje institucional” que se desarrolla a nivel local como respuesta a los problemas complejos que ya identificó A. Lamassoure en la época de la redacción del Tratado de Bayona. Lo que deriva de la organización de una reflexión estratégica del Estado, de una falta caracterizada de pilotaje político. A raíz de este diagnóstico, emanaron 19 recomendaciones: entre ellas, es interesante destacar la relativa a la creación de un Mediador de la Republica dedicado al tema transfronterizo en cada Región, inspirándose ciertamente de la propuesta del Consejo Europeo. También se preconiza mejorar la organización de los servicios del Estado, conciliando la organización jerárquica, la aproximación sectorial y la aproximación por proyecto y organizando la articulación de las responsabilidades de la Sub-Prefectura a nivel central, apoyándose en el nivel jerárquico y estratégico inevitable de la Prefectura de Región”¹¹⁰¹. Como siempre, se procede a un recordatorio relativo a la aplicación de la subsidiariedad subrayando que el Estado debe acompañar las iniciativas, permitir a las entidades territoriales innovar y ayudarlas a resolver los problemas planteados, conservando “firmemente” el Estado sus misiones de regalía así como sus competencias. Por último, en el periodo en el que se realizó esta misión, se había emprendido la reforma de la organización territorial en Francia que desembocó en la Ley de

¹⁰⁹⁹ El secretario de Estado, solicitado por numerosos electos, se empeñó desde su designación a desarrollar la cooperación transfronteriza con nuestros vecinos y a resolver varios contenciosos existentes, en particular con ocasión a desplazamientos en el extranjero. (...) dos parlamentarios nacionales, Etienne Blanc y Fabienne Keller, en colaboración con una parlamentaria europea, Marie-Thérèse Sanchez-Schmid han sido encargados de una misión con la finalidad de establecer para la próxima primavera un balance de la política transfronteriza de Francia y a partir de ello, proponer una lista de propuestas operativas para responder mejor a las expectativas de nuestros 10 millones de compatriotas y de nuestras empresas. (...) la misión parlamentaria estudiará en detalle la cuestión de los trabajadores fronterizos franceses que ejercen mandatos electivos. Si hoy aparece difícil disponer de una directiva europea en la materia, se podrá estudiar juiciosamente la posibilidad de implementar dispositivos bilaterales con nuestros países vecinos”. Question écrite n°57716 de Mme Zimmermann Marie-Jo au Premier Ministre, publiée au JO le 1/09/2009 p. 8331. Réponse publiée au JO le 16 mars 2010 p.2926.

¹¹⁰⁰ Rapport de la Mission Parlementaire sur la politique transfrontalière confiée par le Premier Ministre F. Fillon à Etienne Blanc, député de l’Ain, Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin et Marie Thérèse Sanchez-Schmid, députée européenne, du 17 juin 2010, pág.58.

¹¹⁰¹ *Ibidem*, pág.52.

reforma de las entidades territoriales de 16 de diciembre de 2010¹¹⁰². Este elemento tiene su relevancia de cara a la recomendación relativa a la experimentación “de polos de desarrollo económico fronterizos”, zonas económicas con estatuto fiscal y social específico, alrededor de los polos económicos. Básicamente, la misión propone un estatuto exorbitante del derecho común para los territorios fronterizos, considerados como zonas de excepción. Su objetivo era compensar los desequilibrios constatados y recrear ventajas competitivas equilibradas asegurando la cohesión territorial en una lógica de cuenca económica transfronteriza. Es una manera de integrar la dimensión transfronteriza en la reforma y dar un estatuto a los espacios fronterizos partiendo del ámbito económico como vía de integración, o sea un clásico renovado. Además, en el ámbito social, que toca a la soberanía del Estado y a la igualdad de los ciudadanos, la Comisión Europea y el Tribunal Europeo de Justicia, tenderían a aceptar hoy, en obras internacionales en particular, una reescritura ad hoc, en un protocolo específico, contratos sociales de personales mezclando la aplicación de disposiciones sociales nacionales múltiples, con la condición de que los regímenes así creados sean globalmente favorables a los personales. Para la misión parlamentaria, una ley deberá regular estos “polos de desarrollo económicos fronterizos”, sus sistemas sociales específicos convencionales herederas de disposiciones extirpadas de las reglamentaciones sociales de cada lado de las fronteras, en las que trabajadores y empresas encuentran compensación. Naturalmente, dichas disposiciones se aplicarían de manera estrictamente limitada a aquellos polos sin extensión al conjunto del territorio francés. Precisan que las competencias del Estado francés en los ámbitos de la salud, de la higiene y seguridad se mantendrían. Las adaptaciones sociales se limitarían a las relaciones convencionales de trabajo cuyo ámbito se encontraría negociado por los interlocutores sociales. La misión afirma que “dicha excepción se justifica plenamente por la necesidad de reequilibrar las condiciones de competitividad para las actividades y los empleos en los territorios con riesgo de asfixia. Evitarán la perpetuación de un desequilibrio grave tocando la ordenación del territorio, que se piense en los flujos fronterizos, a la embolia de migraciones alternativas, a las pérdidas tributarias para el Estado y las colectividades territoriales para enfrentar sus obligaciones de servicios públicos y de acompañamiento social”¹¹⁰³. En la práctica, resulta utópica e inalcanzable por la omnipresencia y omnipotencia del Estado francés.

¹¹⁰² Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. JORF du 17 décembre 2010.

¹¹⁰³ Rapport de la Mission Parlementaire sur la politique, *op.cit.*, pp.32-33.

2.- La cooperación transfronteriza y los obstáculos en materia de empleo

En el ámbito del empleo, cabe señalar que los mercados de trabajo de las regiones fronterizas en Europa se enfrenten a auténticos desafíos, en particular en el Sur de Europa: la crisis económico-financiera y la agravación de las deudas han conllevado un alza importante del desempleo. Frente a ello, la cooperación transfronteriza aparece como un medio, una herramienta para diseñar estrategia regional con vocación a actuar sobre los mercados laborales. En efecto, “un elemento fundamental de la cooperación transfronteriza son las estrategias de desarrollo en la medida que, más allá de las acciones puntuales, expresan el compromiso de actuar a medio y largo plazo en un territorio determinado”¹¹⁰⁴. Permite igualmente la emergencia de nuevos planteamientos y quizás paradigmas novadores, apartando las lógicas tradicionales.

Alcanzar la configuración de un mercado laboral integrado es uno de los objetivos de la cooperación transfronteriza, a pesar de la complejidad subyacente. En efecto, la cooperación transfronteriza en los ámbitos educativo, de formación profesional o laboral debe abarcar los Estados y la Unión Europea con la finalidad de intervenir en las reglamentaciones y facilitar, fluidificar la movilidad de los trabajadores y sus familias así como de los estudiantes. Las regiones fronterizas se caracterizan por concentrar con mayor intensidad los problemas vinculados a la movilidad laboral. Aunque existen normas reguladoras a nivel comunitario, el impacto sobre la condición de trabajador fronterizo es contrastado. Las interpretaciones realizadas por los organismos públicos estatales en materia de seguridad social o a nivel tributario desembocan sobre dudas y a veces incoherencia. Ello se debe fundamentalmente a la falta de toma en cuenta de la condición de trabajador fronterizo por las legislaciones nacionales pero también al carácter volátil de las normas sobre empleo.

Entre los trabajos dedicados al análisis de los obstáculos a la movilidad de los trabajadores transfronterizos y a las posibles soluciones, cabe destacar el diagnóstico establecido en 2011 por el Consejo de Europa¹¹⁰⁵. La movilidad laboral se encuentra frenada por dispositivos internos establecidos en función de una lógica y objetivos de ámbito nacionales. El acceso al mercado de trabajo y al sistema de seguridad social del país vecino para un demandante de

¹¹⁰⁴ MORATA F., “*Los retos de la cooperación transfronteriza en la Unión Europea (2014-2020)*”, P3T, Journal of Public Policies and Territories, The territorial dimension of EU policy guidelines (EU 2014-2020), n°4, Winter 2013, pág.38.

¹¹⁰⁵ MCL-17(2011)10, Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales, 17^{ème} session, à Kyiv, 3-4 novembre 2011, « Le rôle du gouvernement dans la suppression des obstacles à la coopération transfrontalière », pág.16-17.

empleo o un aprendizaje transfronterizo está condicionado por los criterios contenidos en las legislaciones nacionales. La falta de existencia de una red de interlocutores socio-económicos a nivel del territorio fronterizo conlleva dificultades de acceso a la información sobre la situación del mercado laboral de cada lado de la frontera. Además el acceso al mercado laboral se encuentra restringido por la ausencia de correspondencia y difícil legibilidad de los diplomas y certificados profesionales existentes en ambos lados de la frontera. La falta de referenciales o sistemas de cualificaciones comunes en determinados sectores como el de la salud constituye también un obstáculo importante al acceso al mercado laboral transfronterizo.

Por otra parte, el informe publicado¹¹⁰⁶ en 2012, por la Asociación de las Regiones Fronterizas Europeas¹¹⁰⁷ sobre los servicios de información destinados a los trabajadores fronterizos, realizado, en base a una consulta del conjunto de las regiones miembros de la asociación en el que se formulan una serie de recomendaciones sobre los cuatro obstáculos identificados como freno a la movilidad transfronteriza de los trabajadores: en primer lugar, con respecto a la falta de información, se preconiza ampliar el acceso a la información, crear una plataforma de intercambios de prácticas entre regiones fronterizas y la organización de eventos sobre las posibilidades de empleo en el país vecino como medio de reducción del “escollo psicológico” y los perjuicios. En segundo lugar, en materia tributaria, se debe fomentar la cooperación sistemática de los organismos oficiales de los países vecinos e implementar comunicación directa para reducir los plazos administrativos; también la formación de los agentes funcionarios debe permitir mejorar las interpretaciones de las normas; la cooperación transfronteriza política debe llamar la atención de los organismos públicos a nivel nacional de los problemas existentes y por medio de acuerdos bilaterales se ha de promover la creación de una reglamentación especial y única para unificar las soluciones legales de los trabajadores ejerciendo una actividad en el país vecino. En tercer lugar, en cuanto a las diferencias culturales, insuficiente conocimiento del idioma practicado en el territorio vecino y el problema de equivalencia de títulos, ofertas de aprendizaje en formación continua o reglada pueden permitir un acceso al idioma, el fomento de la cooperación transfronteriza en materia de educación y de formación es indispensable para

¹¹⁰⁶ ARFE, « Rapport Général sur les services d'information à l'usage des travailleurs transfrontaliers dans les zones frontalières de l'Europe », Gronau, 2012.

¹¹⁰⁷ WASSENBERG B., Vers une eurorégion?: la coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000, coll. Eruclio, P.I.E, Pter Lang, Bruxelles, 2007 : son las regiones fronterizas renanas que crean la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas en 1971. Crea una red transfronteriza que se funda en el partenariado y la subsidiariedad y que busca eliminar progresivamente los desequilibrios económicos así como los obstáculos que existen entre las regiones fronterizas.

aumentar las competencias en ambos lados. Por último, el nivel insuficiente de integración del mercado de trabajo requiere un monitoring conjunto del mercado laboral y el análisis de datos estadísticos fiables constituyendo una base a la elaboración de estrategias integradas para el mercado laboral. Además, la organización de un transporte eficiente resulta como condición sine qua non a la movilidad. En resumidas cuentas, una única organización debería estar en capacidad de intervenir en cada etapa de la movilidad de los trabajadores y no solo en el ámbito de la colocación laboral.

Para valorar si las herramientas de cooperación transfronteriza constituyen un elemento fundamental de cohesión, de integración territorial, se trata primero de identificar los frenos, los disfuncionamientos y los desfases que pueden existir en la realidad diaria de las poblaciones fronterizas. Luego, se examinará las respuestas institucionales y no institucionales que se implementaron entre ambos territorios. Las temáticas objeto de la preocupación transfronteriza pirenaica dependen de los ámbitos de competencias de los actores pero también de los ejes de los programa de cooperación territorial. Se pueden citar: los transportes y la movilidad de las mercancías y de las personas, la seguridad pública (acuerdos interministerial), la educación y la enseñanza superior, salud, turismo, agro-silvo-pastoralismo, medioambiente y biodiversidad, gestión del agua, energía, tecnología, cultura y por supuesto, el empleo y la formación profesional. Sobre este último tema, parece oportuno analizar la dinámica fronteriza desarrollada en cada uno de las 3 sub-zonas, oeste (Aquitania-Euskadi-Navarra), centro (Midi-Pyrénées-Aragon) y este (Languedoc-Roussillon, Cataluña y una parte de Midi-Pyrénées) e identificar la intensidad de las dificultades encontradas en materia de empleo y formación profesional.

Para ello, la cooperación transfronteriza se apoya en un arsenal de instrumentos para poder facilitar la acción pública colectiva y transfronteriza.

B.- La caja de herramientas de cooperación transfronteriza al servicio de la acción pública

La cooperación transfronteriza se configura como un mecanismo que destraba la implementación de un proceso de integración territorial. La integración transfronteriza eurorregional aquitano-vasca introducida por una densa cooperación transfronteriza se operó a

través de varios instrumentos elaborados a lo largo de la evolución de construcción europea, unos de naturaleza jurídica (1), otros de tipo económico (2).

1.- Las herramientas jurídicas de cooperación transfronteriza

Las relaciones entre Estados vecinos¹¹⁰⁸ se regulan por un conjunto de disposiciones mayoritariamente de naturaleza convencional¹¹⁰⁹ y varían según “la intensidad de la vida económica, social y cultural de la zona (...) así como de las relaciones generales con los vecinos”¹¹¹⁰. En este contexto, la cooperación transfronteriza se convierte en “un supuesto particular en el marco general del Derecho Internacional de la Cooperación”¹¹¹¹, que se traduce a través de un conjunto de normas inherentes a la interdependencia que conduce los Estados a identificar problemas comunes y colaborar para solucionarlos, y por ello “aparece y se desarrolla un derecho internacional de cooperación en las relaciones de vecindad”. Debido a la variedad de problemas jurídicos que aparecen, es necesaria la acción de los Estados para fomentar la cooperación transfronteriza que debería desembocar en la conclusión de convenios-marco, destinados a armonizar procedimientos y facilitar contactar entre entidades territoriales¹¹¹², como el convenio-marco de Madrid de 21 de mayo de 1980 y el Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995, configurándose como herramientas europeas (a). A nivel comunitario, otro tipo de instrumento ha sido creado para fluidificar las relaciones transfronterizas (b).

a.- Las herramientas jurídicas europeas de cooperación transfronteriza

La principal herramienta jurídica que sirve de base para la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales es el convenio marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales de 21 de mayo de 1980 (1) del que emana el Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 que fundamenta las relaciones transfronterizas entre la Región Aquitania y la Comunidad Autónoma de Euskadi (2).

¹¹⁰⁸¹¹⁰⁸ DEL ARENAL C., « Las relaciones de vecindad », IX Jornadas de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales, San Sebastián, 3-5 de junio de 1985, pp.21 y 25: tres elementos vienen definir la noción de vecindad: los actores o sujetos, la contigüidad física entre los mismos y su relación o comunicación pero con “la necesidad de proceder con urgencia a la elaboración de una nueva noción acorde con la realidad internacional actual”.

¹¹⁰⁹ ANDRASSY J., Les relations internationales de voisinage, RCADI 1951, II, T.79, pág.130.

¹¹¹⁰ POP I., Voisinage et bon voisinage en droit international, Paris, 1980, pág.118.

¹¹¹¹ BROTONS R., « el territorio, la frontera y las comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza », en I Semana de cuestiones internacionales, Zaragoza, 1983, pp.110 y 111.

¹¹¹² DUPUY P.M., « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », AFDI, 1977, pág.853.

1-El convenio marco de Madrid de 21 de mayo de 1980

La creación de marcos normativos ha sido fundamental para el inicio de la cooperación transfronteriza y su evolución. El Convenio Marco de Madrid, que no habría finalizado sin la intervención de la Asociación de Regiones Fronterizas Europea¹¹¹³, es el fruto de un proceso que se desarrolló en tres etapas. La primera etapa tiene por punto de partida la Directiva nº227 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa confía a la Conferencia de Poderes Locales la misión de “examinar la oportunidad (...) y las modalidades de cooperación entre colectividades locales de diferentes Estados miembros del Consejo de Europa, en particular, entre municipios vecinos situados en las fronteras de los Estados miembros”¹¹¹⁴. La Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa se preocupó desde su creación de la cooperación transfronteriza¹¹¹⁵ en general pero también en sus distintos ámbitos y en particular con respecto a los trabajadores fronterizos¹¹¹⁶. La segunda etapa se establece cuando, en base al informe Sibille¹¹¹⁷, la Asamblea Parlamentaria presentó la Recomendación nº470 en la que figuraba un proyecto de Convenio marco pero el Comité de Ministros no la tomó en cuenta. La elaboración de un Convenio-marco europeo ha sido aprobada por los ministros europeos responsables de las entidades locales reunidos, por primera vez, los días 20 y 21 de noviembre de 1975 en París. Un borrador elaborado por un comité de expertos gubernamentales del texto ha sido presentado en su segunda reunión en Atenas (25-27 de noviembre de 1976) y al Comité de Ministros del Consejo de Europa en marzo de 1977. La tercera etapa se configura tras varias sesiones de trabajo¹¹¹⁸, y en base al Informe de K. Ahrens¹¹¹⁹ y al dictamen 96 de 1979, durante la IV Conferencia de Ministros responsables de las entidades locales, reunida en Madrid, el 21 de mayo de 1980, cuando el Comité decidió abrir el Convenio a la firma¹¹²⁰.

¹¹¹³ ARFE, “25 ans de travail en commun”, brochure de l’ARFE, Gronau 1996, pág.6

¹¹¹⁴ Rapport portant Avis sur le projet de convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (K. Ahrens), document nº4402, 20 septembre 1979. Commission de l’aménagement du territoire et des pouvoirs locaux Session 1979 - 31e session - Deuxième partie, p.1.

¹¹¹⁵ LOCATELLI R, « La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe. La mise en œuvre de la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales », Revue Pouvoirs nº19, 1981, pág.60.

¹¹¹⁶ Dictamen 17/19 (1974) et 20 (1976), Resolución 85/1976 sobre trabajadores fronterizos y la resolución 90 (1977).

¹¹¹⁷ Rapport présenté par M. Sibille (doc. 2109) du 26 septembre 1966 comprenant un projet de convention rejeté par le Comité des ministres ; recommandations 693/1973, 784/1976 et 802/1977.

¹¹¹⁸ CHICOT P-Y, La compétence internationale des collectivités territoriales françaises, L’Harmattan, 2005, pág.126 ; DECAUX E., la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, RGDP 1984/3, pág.582 : era necesario « hacer madurar la cuestión frente a las reticencias estatales, como a movilizar en torno suyo las fuerzas vivas que iban a constituir un verdadero grupo de presión ».

¹¹¹⁹ Rapport portant Avis sur le projet de convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (K. Ahrens), document nº4402, 20 septembre 1979, *op.cit.*

¹¹²⁰ Séries de Traités Européens (STE) Nº106 ; ouverte à la signature le 20 mai 1980, à Madrid, et entrée en vigueur le 22 décembre 1981, après dépôt de quatre instruments de ratification.

A través del Convenio-marco de 21 de mayo de 1980, “las entidades territoriales reclaman para las que son fronterizas el derecho de poder parcialmente liberarse de las limitaciones derivando de la existencia de una frontera internacional en sus relaciones de vecindad, al mismo quedando en el marco del ejercicio de sus competencias propias”.¹¹²¹ Si bien es cierto que la difícil concepción y adopción del Convenio-marco revela la frialdad y los desacuerdos entre Estados¹¹²², los promotores del Convenio-marco afirmaron que las autoridades locales y regionales tenían una vocación evidente a manejar la cooperación transfronteriza a nivel local. Así, la gestión de temas de interés local debe corresponder al nivel local, aunque requiera la intervención de dos autoridades locales separadas por una frontera. Lo que va a contra corriente de lo establecido, es decir que todo asunto que supere la frontera está sometido a las reglas tradicionales de la diplomacia entre Estados. “Es evidente que los canales diplomáticos, tan largos y complejos, no están en ningún caso adaptados para tratar cuestiones supra-fronterizas locales y regionales”¹¹²³. Para la doctrina, el convenio marco se caracteriza por la “voluntad sistemática de eludir la precisión jurídica para dejar las manos libres a los Estados”¹¹²⁴.

Así, con vistas a contribuir al avance económico y social de las regiones fronterizas y a la solidaridad que une los pueblos europeos, “se considera cooperación transfronteriza en el sentido del presente Convenio, a toda concertación destinada a consolidar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre colectividades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o más Partes contratantes, así como a la firma de acuerdos y disposiciones útiles para dicho fin. La cooperación transfronteriza se ejercerá en el marco de las competencias de las colectividades o autoridades territoriales, tal y como se definen por el derecho interno. El alcance y la naturaleza de dichas competencias no se verán afectadas por el presente Convenio.”¹¹²⁵ El Convenio marco permite resolver un vacío jurídico al proponer formas de cooperación transfronteriza adaptadas a las necesidades de las colectividades territoriales y aportar un apoyo jurídico suplementario a los acuerdos que pueden celebrar y por otra parte, ofrece a los Estados medios de control sobre el respeto del principio de soberanía estatal. Partiendo de la variedad de situaciones y estructuras en las que se inscriben las entidades territoriales, la alternativa de la fórmula del Convenio marco apareció como la más adecuada

¹¹²¹ COMTE H. y LEVRAT N., *Aux coutures de l'Europe*, L'Harmattan, 2006, pp.16-17.

¹¹²² ALBIOL BOSCA G., « *las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio Europeo de 21 de mayo de 1980* », in *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, pp.225-227.

¹¹²³ LOCATELLI R., « *La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe* ». Op.cit. pág.61

¹¹²⁴ DECAUX E., “*La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière ou des autorités locales* », *Revue Générale du Droit International Public*, T.88, 1984, pág. 594.

¹¹²⁵ Artículo 2 del Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales.

tratando de los compromisos más importantes y proponiendo en anexo una serie de modelos y esquemas de acuerdos, estatutos y contratos susceptibles de responder a las distintas necesidades de la cooperación. También es por este motivo que el Convenio marco no pretende resolver todos los problemas y que se refiere muy a menudo a los marcos normativos internos. Es cierto que “el Convenio en su momento tuvo un impacto político importantísimo en el seno de los países europeos, pues suponía (...) el reconocimiento de la existencia del fenómeno de la cooperación transfronteriza y la legitimación de pocas realizaciones concretas que se habían materializado hasta la fecha”¹¹²⁶.

Además, el estudio del Convenio-Marco conduce a aportar una precisión con respecto a los tres niveles de cooperación transfronteriza¹¹²⁷: la cooperación transfronteriza intergubernamental dirigida por la Comisión Internacional de los Pirineos formada por Francia, España y sin incluir Andorra. Instituida por un intercambio de cartas entre Francia y España en mayo de 1875, la Comisión Internacional de los Pirineos (CIP), que aún sigue estando vigente, es la comisión fronteriza más antigua de Europa; la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales que engloba la cooperación regional y local. Estos distintos tipos de cooperación son complementarios, ya que la cooperación estática condiciona la cooperación interregional así como la cooperación transfronteriza local. De este modo, las competencias en materia de cooperación transfronteriza pertenecen a los Estados centrales. En Francia, "el ministerio de asuntos exteriores es el único dotado de la facultad de ratificar y publicar convenios, acuerdos, protocolos y reglamentos internacionales firmados por Francia o en los que Francia se comprometa. Del mismo modo, se encarga de la renovación o de la denuncia de dichos acuerdos"¹¹²⁸. En España, el Estado goza de competencias exclusivas en materia de relaciones internacionales¹¹²⁹. La decisión 165/1994 de 26 de mayo del Tribunal Constitucional permite que las Comunidades Autónomas puedan intervenir en materia de Asuntos Extranjeros, siempre y cuando: "dicha intervención sea limitada y necesaria, no suponga obligaciones inmediatas y actuales ante los poderes públicos extranjeros, no tenga ninguna incidencia en la política exterior del Estado y no implique la responsabilidad del mismo frente a Estados

¹¹²⁶ MARTINEZ PEREZ E.J., “El Derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación transfronteriza”, Anuario Aragonés del Gobierno Local 2009, 01/2010, pág.236.

¹¹²⁷ BERNAD ALVAREZ DE EULATE M., “Un organismo de cooperación transfronteriza: la Comunidad de Trabajo de los Pirineos - Organización y funcionamiento”, Guía francesa de derecho internacional, volumen 30, 1984. pp.819-835.

¹¹²⁸ Artículo 1 del Decreto n° 53-192 de 14 de marzo de 1953 acerca de la ratificación y la publicación de los compromisos internacionales suscritos por Francia (JORF de 15 de marzo de 1953 página 2436).

¹¹²⁹ Artículo 149-1-3 de la Constitución española.

extranjeros u organizaciones internacionales o supranacionales"¹¹³⁰. En el momento de la ratificación del Convenio-marco europeo¹¹³¹ sobre la cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales (Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980), el día 24 de agosto de 1990, el Estado español condicionó su aplicación a la celebración de tratados internacionales con las partes contratantes, es decir, Francia y Portugal.

Finalmente, el Convenio-marco resulta poco operativo porque año después de su adopción, las disposiciones convencionales no son nunca, como tales, aplicadas ni por los Estados ni sobre todo por las entidades territoriales. Por otra parte “en la medida que un verdadero derecho a las relaciones transfronterizas no está reconocido por el texto convencional, y sobre todo porque este convenio no propone soluciones jurídicas operativas para satisfacer las necesidades de las entidades territoriales, ninguna efectividad puede ser reconocida a dicho texto”¹¹³².

Reconociendo la necesidad de adaptar el Convenio-marco a la realidad europea y recordando la finalidad de eliminar progresivamente los obstáculos administrativos, jurídicos, políticos o psicológicos que podrían frenar la cooperación transfronteriza, cada Estado “reconoce y respeta el derecho de las colectividades o autoridades territoriales sometidas a su jurisdicción (...) de celebrar en ámbitos comunes de competencia, acuerdos de cooperación transfronteriza con colectividades o autoridades territoriales de otro Estado, en virtud de los procedimientos establecidos en sus estatutos, (...) en el respeto de los compromisos internacionales”¹¹³³ de cada Parte. Así, el Protocolo adicional al Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de colectividades o autoridades territoriales¹¹³⁴ de 9 de noviembre de 1995, establece la posibilidad por las autoridades territoriales de “crear un organismo de cooperación transfronteriza con o sin personalidad jurídica regulado por el derecho del país donde tiene su sede y las partes pueden decidir que sea un organismo de derecho público cuyos actos tiene el mismo valor jurídico que si hubiera sido adoptado por las autoridades territoriales que han celebrado el acuerdo”¹¹³⁵. No obstante, en última instancia, los Estados

¹¹³⁰ STC 165/1994 de 26 de mayo (BOE de 25 de junio de 1994).

¹¹³¹ Instrumento de ratificación del Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980. BOE nº248 de 16 de octubre de 1990; Décret nº 84.432 du 4 juin 1984 portant publication de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ouverte à la signature à Madrid le 21 mai 1980. JORF du 9 juin 1984.

¹¹³² CONDORELLI L. y LEVRAT N., « *Les régions d'Europe : des espaces de paix et de prospérité* », in *La régionalisation en Europe: bilan et perspectives*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1994, pp.215-241.

¹¹³³ Artículo 1 apartado 1 del Protocolo adicional.

¹¹³⁴ STE nº159, Protocolo adicional al Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de colectividades o autoridades territoriales, abierto a firma el 9 de noviembre de 1995 en Estrasburgo y entró en vigor el 1 de diciembre de 1998, tras la presentación de cuatro instrumentos de ratificación.

¹¹³⁵ Artículo 3,4 y 5 del Protocolo adicional.

son los que deciden aceptar una de las formulas relativas a la personalidad jurídica del organismo¹¹³⁶. Por consiguiente, con este instrumento, se pretendió suplir las carencias del Convenio-marco de 21 de mayo de 1980 puesto que en primer lugar, las autoridades territoriales vinculadas a Estados que han ratificado dicho protocolo pueden celebrar acuerdos directamente pero “en el respeto de los procedimientos previstos en sus estatutos y de conformidad con la legislación nacional; en segundo lugar, el protocolo adicional abre la posibilidad para las colectividades territoriales de institucionalizar su cooperación a través de la creación de organismos de cooperación transfronteriza. Sin embargo, en la práctica, las soluciones ofertadas por este marco convencional no convencieron a los protagonistas de la cooperación. En efecto, la creación de un organismo común implica elegir el derecho aplicable. “Numerosos políticos (y funcionarios) prefieren en estas circunstancias la inseguridad jurídica actual que limita fuertemente las posibilidades concretas de acción de implementación que el salto hacia lo desconocido (o casi) de un derecho público extranjero”¹¹³⁷ España no ha considerado pertinente ratificar el protocolo adicional “debido fundamentalmente a que las respuestas a tales necesidades vienen cubiertas por la normativa vigente en España en materia de cooperación transfronteriza, transnacional e/o interregional”¹¹³⁸. Por su parte, Francia ratificó dicho protocolo en 2000¹¹³⁹. Por consiguiente, el Protocolo nº 2 al Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales relativo a la cooperación interterritorial¹¹⁴⁰ refleja la necesidad de fomentar la cooperación de las colectividades territoriales no solo con las autoridades territoriales de Estados vecinos sino también con colectividades no contiguas a través de la cooperación interterritorial. Se trata de “cualquier concertación dirigida a establecer relaciones entre entidades territoriales de dos o más Partes, distintas de las relaciones de cooperación transfronteriza entre entidades vecinas, inclusive la celebración de convenios con entidades territoriales de otros Estados”. Esta cooperación pretende extenderse

¹¹³⁶ Artículo 8 del Protocolo adicional.

¹¹³⁷ COMTE H. y LEVRAT N., *Aux coutures de l'Europe*, L'Harmattan, 2006, pág.20.

¹¹³⁸ SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS, SECRETARIA GENERAL DE COORDINACION AUTONOMICA Y LOCAL Y DIRECCION GENERAL DE COORDINACION DE COMPETENCIAS CON LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y LAS ENTIDADES LOCALES, *La cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas*, Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas, abril de 2014, pág.3.

¹¹³⁹ Décret n° 2000-25 du 7 janvier 2000 portant publication du protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ensemble trois déclarations), fait à Strasbourg le 9 novembre 1995. JORF n°11 du 14 janvier 2000. Loi n° 99-384 du 19 mai 1999 autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ensemble trois déclarations). JORF 21 mai 1999. Travaux préparatoires : Travaux préparatoires : Projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ensemble trois déclarations), n°371 présenté par M. Hubert Védrine, Ministre des Affaires Etrangères, le 26 juin 1997. Rapport n°420 de M. Michel Alloncle, au nom de la commission des affaires étrangères, (1996-1997); Discussion et adoption le 14 octobre 1997. Projet de loi n°321, adopté par le Sénat. Rapport n°1546 de M. Henri Sicre. Discussion et adoption (procédure d'examen simplifiée) le 12 mai 1999.

¹¹⁴⁰ STE n°169, Protocolo nº 2 al Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales relativo a la cooperación interterritorial, abierto a firma el 5 de mayo de 1998 y entró en vigor el 1 de diciembre de 2001, tras la presentación de cuatro instrumentos de ratificación.

más allá de la cooperación entre ambos lados de una frontera. La función del protocolo segundo es convertir el término “cooperación transfronteriza” en “cooperación interterritorial”, y por tanto establece la aplicación del Convenio-marco a la cooperación interterritorial “mutatis mutandi”. España tampoco ratificó el protocolo nº2 por los mismos motivos que para el protocolo adicional al convenio-marco de 21 de mayo de 1980. Francia ratificó el protocolo nº2 en 2007¹¹⁴¹.

El Protocolo nº 3 al Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales relativo a las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación (GEC)¹¹⁴² pretende facilitar el desarrollo de dispositivos de cooperación descentralizada ofreciendo posibilidades suplementarias a las partes interesadas. Modifica el ámbito geográfico potencial de cooperaciones al extenderlo a personas jurídicas existentes en Estados miembros del Consejo de Europa pero que no se encuentran incluidas en el Reglamento nº1082/2006 relativo a las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. Posibilita también la AEC para asociar en una relación bilateral entidades de un Estado tercero a la Unión Europea. A pesar de la flexibilidad atribuida a dicho organismo, resulta que el protocolo plantea límites: en primer lugar, el protocolo no crea nuevos ámbitos de competencia, o sea las entidades territoriales pueden cooperar solo en el marco de sus competencias propias, tal y como lo establecen las normas legislativas o constitucionales del Estado de referencia; en segundo lugar, el protocolo reafirma que la cooperación requiere desde un punto de vista jurídico la capacidad para celebrar convenios y por tanto dicha restricción garantiza que el Protocolo nº3 no atribuya a las colectividades o autoridades territoriales locales o regionales ninguna competencia contractual suplementaria. España no ha suscrito a dicho Protocolo y Francia ratificó el Protocolo nº3 en 2012¹¹⁴³.

¹¹⁴¹ Décret n° 2007-1183 du 2 août 2007 portant publication du protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, fait à Strasbourg le 5 mai 1998. JORF n°181 du 7 août 2007. Loi n° 2007-298 du 5 mars 2007 autorisant l'approbation du protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale. JORF du 7 mars 2007. Travaux préparatoires : projet de loi autorisant l'approbation du protocole n°2 a la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, n°150, déposé le 21 décembre 2005. rapport n° 282 (2005-2006) de M. André Trillard, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 29 mars 2006 ; projet de loi adopté par le sénat autorisant l'approbation du protocole n° 2 a la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalier des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopérations interterritoriale, n°3194, dépose le 5 juillet 2006. Rapport n°3662 fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le sénat, autorisant l'approbation du protocole n° 2 a la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, par M. Bruno Bourg-Broc, Député, déposé le 6 février 2007.

¹¹⁴² STE n°206, Protocolo nº 3 al Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales relativo a las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación (GEC), abierto a firma el 16 de noviembre de 2009 y entró en vigor el 1 de diciembre de 2001, tras la presentación de cuatro instrumentos de ratificación.

¹¹⁴³ Décret n° 2014-582 du 3 juin 2014 portant publication du protocole n° 3 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC), signé à Utrecht le 16 novembre 2009. JORF du 6 juin 2014. Loi n° 2012-1471 du 28 décembre 2012 autorisant l'approbation du protocole n° 3 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC). JORF du 29 décembre 2012. Travaux préparatoires : Projet de loi autorisant l'approbation du protocole n° 3 à la

A través del Convenio-marco de 21 de mayo de 1980 relativo a la cooperación transfronteriza entre colectividades o autoridades territoriales de Estados miembros del Consejo de Europa, se presenta una de las alternativas ofertadas dentro del abanico de posibilidades a las entidades territoriales para institucionalizarse sus relaciones transfronterizas e interterritoriales en su caso. Sin embargo, los instrumentos inherentes al Convenio-marco y a sus protocolos sucesivos no han tenido el éxito esperado puesto que si Francia ratificó el conjunto de estas disposiciones convencionales, no es el caso de España.

2- El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995

De este modo, Francia y España establecieron el Tratado de Bayona, el día 10 de marzo de 1995 con vistas a promover la cooperación transfronteriza entre las colectividades territoriales de ambos países¹¹⁴⁴. Aunque se trate de cooperación entre entidades infraestatales, cabe precisar que no disponen de competencias en materia de tratados internacionales. En efecto, En efecto, En Francia, "el ministerio de asuntos exteriores es el único dotado de la facultad de ratificar y publicar convenios, acuerdos, protocolos y reglamentos internacionales firmados por Francia o en los que Francia se comprometa. Del mismo modo, se encarga de la renovación o de la denuncia de dichos acuerdos"¹¹⁴⁵. En España, el Estado goza de competencias exclusivas en materia de relaciones internacionales¹¹⁴⁶. La decisión 165/1994 de 26 de mayo del Tribunal Constitucional permite que las Comunidades Autónomas puedan intervenir en materia de Asuntos Extranjeros, siempre y cuando: "dicha intervención sea limitada y necesaria, no suponga obligaciones inmediatas y actuales ante los poderes públicos extranjeros, no tenga ninguna incidencia en la política exterior del Estado y no implique la responsabilidad del mismo frente a Estados extranjeros u organizaciones internacionales o supranacionales"¹¹⁴⁷.

convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC), n° 3317, déposé le 6 avril 2011. Rapport n°3996 et n° 4002 fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi n° 3317, autorisant l'approbation du protocole n° 3 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC), et le projet de loi n° 3337, autorisant l'approbation du protocole d'amendement et d'adhésion de la Principauté d'Andorre au traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, par M. Jean-Claude Guibal, Député ; Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation du protocole n° 3 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC), n° 132, déposé le 24 novembre 2011 et renvoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Rapport n° 207 (2012-2013) de M. Bernard PIRAS, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 12 décembre 2012.

¹¹⁴⁴ Décret n°97-322 du 2 avril 1997 portant publication du Traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995. JORF du 11 avril 1997; Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona, el 10 de marzo de 1995. BOE n°59 de 10 de marzo de 1997.

¹¹⁴⁵ Artículo 1 del Decreto n° 53-192 de 14 de marzo de 1953 acerca de la ratificación y la publicación de los compromisos internacionales suscritos por Francia (JORF de 15 de marzo de 1953 página 2436).

¹¹⁴⁶ Artículo 149-1-3 de la Constitución española.

¹¹⁴⁷ STC 165/1994 de 26 de mayo (BOE de 25 de junio de 1994).

Para Euskadi, el Tratado de Bayona supone “un elemento revitalizador de la cooperación, elemento canalizador de iniciativas que facilita y estimula las relaciones de cooperación (...) y consigue armonizar el hecho de que el Estado español a diferencia del francés carecía de un marco jurídico específico de regulación de la cooperación transfronteriza”¹¹⁴⁸. Así, constituye una alternativa a la dificultad inherente al Convenio-marco de implementar un marco jurídico estándar utilizable en cada frontera puesto que el convenio bilateral permite acercar a los protagonistas de dos ordenamientos jurídicos distintos y ofrece un marco jurídico específico para cada espacio fronterizo¹¹⁴⁹. La celebración de convenios de cooperación transfronteriza¹¹⁵⁰ entre las colectividades territoriales constituye el medio de cooperación implantado por el Tratado de Bayona. Del mismo modo, las colectividades pueden participar en la creación de organismos de cooperación transfronteriza como son las agrupaciones de interés público de cooperación transfronteriza, sociedades de economía mixta o agrupaciones de tipo "consorcios"¹¹⁵¹. Cabe señalar que si la vía convencional bilateral permite una mejor adaptación a las peculiaridades jurídicas de cada zona fronterizas, persiste la obligación de tener que elegir la sumisión a un único ordenamiento jurídico, por tanto no se identifica ninguna posibilidad de diseñar soluciones homogéneas aplicables al conjunto de los espacios fronterizos. En este contexto, es concebible que los “legisladores nacionales busquen adaptar el marco jurídico nacional, de manera que constituya una base o un receptáculo adaptado para acciones de cooperación transfronterizas emprendidas por las colectividades territoriales nacionales”¹¹⁵². Si es cierto que tanto la legislación francesa como la española evolucionaron bastante al respecto con el fin de permitir a las entidades territoriales crear o adherir a un organismo de cooperación transfronteriza sui generis, no se ha podido contornar o evitar la necesidad de optar por uno u otro derecho nacional como marco normativo aplicable, lo que políticamente resulta ser un serio freno o por lo menos una fuente de reticencia política.

¹¹⁴⁸ MUÑOA GANUZA J-Mª, “La cooperación transfronteriza en Euskadi”, *Tempo exterior* n°3 segunda época, xullo/dicembro 2001, pág.7. http://www.igadi.org/archivo/te_se03/a_cooperacion_transfronteriza_en_euskadi.htm

¹¹⁴⁹ Francia celebró una serie de convenios con los Estados vecinos en los años: el Tratado franco-italiano, firmado en Roma, el 26 de noviembre de 1993 (Décret n°96-8 du 2 janvier 1996 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993. JORF du 6 janvier 1996.); el Acuerdo entre Francia, Alemania, Luxemburgo y Suiza, firmado en Karlsruhe, el 23 de enero de 1996 (Décret n°97-798 du 22 août 1997 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (ensemble une déclaration), fait à Karlsruhe, le 23 janvier 1996. JORF du 29 août 1997). Por su parte, además del Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 firmado con Francia, España celebró un Tratado con Portugal, en Valencia, el 3 de octubre de 2002 (Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002. BOE n°219 de 12 de septiembre de 2003).

¹¹⁵⁰ Artículo 3 del Tratado de Bayona acerca de la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales, de 10 de marzo de 1995.

¹¹⁵¹ Artículo 5 del Tratado de Bayona acerca de la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales, de 10 de marzo de 1995.

¹¹⁵² COMTE H. y LEVRAT N., *Aux coutures de l'Europe*, L'Harmattan, 2006, pág.22.

El Tratado de Bayona establece la competencia de las colectividades fronterizas para celebrar convenios de cooperación transfronteriza. Para la parte francesa, son las Regiones Aquitania, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, los departamentos, las comunas y sus agrupaciones. Por la parte española, pueden intervenir las Comunidades Autónomas de Euskadi, Navarra, Aragón y Cataluña así como sus territorios históricos, provincias, municipios y sus agrupaciones. El ámbito geográfico abarca una zona de alrededor de 250 km en cada Estado, en el que las entidades infra-estatales pueden celebrar convenios de cooperación transfronteriza¹¹⁵³. Por otra parte, el Tratado de Bayona establece tres categorías de convenios: los convenios que permiten la realización de acciones de cooperación transfronteriza, los convenios por los que se crea un organismo de cooperación transfronteriza sin personalidad jurídica entre entidades territoriales y por último, los convenios entre colectividades territoriales que regulan la creación de un organismo de cooperación transfronteriza con personalidad jurídica propia. Además, el Tratado de Bayona viene clarificando el régimen de cooperación transfronteriza al determinar el derecho aplicable a través del principio de referencia a los derechos nacionales¹¹⁵⁴, las reglas de responsabilidad o las causas de nulidad también prevé que los estatutos de los organismos de cooperación transfronteriza se adjunten al convenio de cooperación transfronteriza, debiendo indicar además como mínimo: la denominación, el lugar del domicilio social, el derecho aplicable, la zona geográfica implicada, el objeto y las misiones, la composición de los órganos decisoriales y directivos, las modalidades de representación de las colectividades territoriales, el modo de nombramiento de los representantes, el régimen de las relaciones entre el organismo y las colectividades territoriales, las reglas presupuestarias y contables aplicables, el modo de financiación de las actividades, las modalidades de modificaciones, adhesión, salida y disolución. Los convenios se establecen para una duración máxima de diez años. Los convenios implican exclusivamente el compromiso de las colectividades territoriales firmantes. El Tratado instauro una Comisión franco-española de cooperación transfronteriza. No obstante, el Tratado de Bayona que tenía por finalidad determinar el régimen de la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales francesas y españolas no establece una definición clara y unívoca de la cooperación transfronteriza. Por otra parte, desde un punto de vista jurídico, los instrumentos institucionales propuestos por el Tratado de Bayona plantean dificultades: en primer lugar, con respecto a la Comisión franco-española, las

¹¹⁵³ TAMBOU O. y SARAGUETA F., “*Le Traité de Bayonne: un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière franco-espagnole*”, *Revue Belge de Droit International*, 1998/2, pp.538-598 (pág.563).

¹¹⁵⁴ Artículo 4 del Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995.

asimetrías entre Francia y España han sido en este caso una verdadera fuente de clivaje. Dicha Comisión establecida por intercambio de cartas realizado en Foix, el 21 de octubre de 1994, está conformada por seis representantes nombrados por cada uno de los Gobiernos y podrán participar en las reuniones en su caso representantes de las entidades territoriales. Lo que plantea un problema de representatividad evidente y que desembocó en un litigio entre el Estado español y las Comunidades Autónomas. Además, en cuanto a los tipos de organismos de cooperación transfronterizas que pueden crear las entidades territoriales entre ellas, que sea la agrupación de interés público de cooperación transfronteriza, la sociedad de economía mixta local o el consorcio de derecho español obligan a sus miembros a optar por la aplicación de un derecho nacional y a someterse a una parte a un marco normativo extranjero¹¹⁵⁵. “La ambición de Tratado de Bayona es (...) simplemente de garantizar la ejecución del convenio-marco de Madrid en el ámbito de la frontera franco-española sin aportar ninguna respuesta conceptual a los interrogantes inherentes a la evolución actual del derecho a la cooperación transfronteriza”¹¹⁵⁶. Por otra parte, la doctrina deploró la ausencia del Principado de Andorra considerando que quizás “la integración del Estado andorrano en el Tratado de Bayona podría conducir al surgimiento de un importante núcleo catalán, políticamente poco deseable para los Estados francés y español”¹¹⁵⁷.

A través del Tratado de buena vecindad, de amistad y de cooperación celebrado entre la República Francesa y el Reino de España y el Principado de Andorra, de los 1 y 3 de junio de 1993, los tres Estados desarrollaron relaciones en base a la confianza y el equilibrio. Tomando en cuenta su situación geográfica y como miembro del Consejo de Europa desde el 10 de noviembre 1994¹¹⁵⁸, y habiendo expresado su voluntad de participar a la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, el día 16 de febrero de 2010, el Principado de Andorra firmó un protocolo de enmienda y de adhesión al Tratado entre la República Francesa y el Reino de España acerca de la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales, firmado el 10 de marzo de 1995 en Bayona¹¹⁵⁹. En cuanto los gobiernos

¹¹⁵⁵ Véase el artículo de TAMBOU O., “*El Tratado de Bayona: un éxito relativo para el desarrollo de la cooperación transfronteriza en el ámbito de la frontera franco-española*”, *Autonomies*, nº26, diciembre 2000, Barcelona, pág.80 a 90.

¹¹⁵⁶ *Ibidem*, pág.100.

¹¹⁵⁷ *Ibidem*, pág.76.

¹¹⁵⁸ Sobre la integración de micro Estados al Consejo de Europa, véase WASSENBERG B., *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*, Euroclio, Études et Documents. Vol. 71, Peter Lang, Bruxelles, 2012 pág. 164-166. Avis 182 (1994) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, adopté le 3 octobre 1994, sur la demande d'adhésion de la Principauté d'Andorre au Conseil de l'Europe. <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=13921&Language=FR>

¹¹⁵⁹ Edicte del 19.05.10 pel qual es fan públics el Protocol d'esmena i d'adhesió del Principat d'Andorra al Tractat entre la República Francesa i el Regne d'Espanya relatiu a la cooperació transfronterera entre entitats territorials, signat a Andorra la Vella el 16 de febrer del 2010, i el Tractat entre la República Francesa i el Regne d'Espanya relatiu a la cooperació transfronterera entre entitats territorials, signat a Baiona el 10 de març de 1995. BOPA Nº29 DE 19/05/2010; Protocolo de Enmienda y de Adhesión del Principado de Andorra al Tratado

franceses y españoles hayan ratificado este protocolo, Andorra se ha comprometido a crear, en un plazo de seis meses, a partir de la notificación de la última ratificación, un organismo de cooperación andorrano de tipo colectividad territorial que podrá participar en la cooperación existente entre las colectividades francesas y españolas.

Al fin y al cabo, son los Estados quienes disponen de la competencia en materia de relaciones internacionales, y por ello quieren asegurarse de que las intervenciones de las entidades territoriales respeten las normas de derecho interno y de derecho internacional aplicables. Lo que se traduce en el otorgamiento de la correspondiente autorización del Estado a las entidades territoriales involucradas en acciones de cooperación transfronteriza¹¹⁶⁰. Tres principios¹¹⁶¹ rigen para estos casos: la remisión al derecho interno que implica que la cooperación transfronteriza de las entidades territoriales en cada Estado debe inscribirse en los casos establecidos por el Estado; la previsión del desarrollo y complementación del convenio-marco a través de la adopción de normas concretas y del diseño de un procedimiento tomando en cuenta la mutabilidad de las formas de cooperación y la necesidad de adaptarlo a la realidad; y el respeto a la idea de la unidad del Estado que permite al Estado designar o excluir las entidades territoriales susceptibles de participar en cooperación transfronteriza.

b.- Las herramientas jurídicas comunitarias de cooperación transfronterizas

Además de las orientaciones definidas por la Comunidad Europea, hoy Unión Europea, en materia de cooperación transfronteriza como medio de trascender las fronteras nacionales y dar respuestas a los obstáculos existentes en los espacios transfronterizos, dicha institución creó una herramienta que permite la elaboración de decisión colectiva por las entidades territoriales que la integran: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). Si es cierto que los territorios deben ocupar mayor protagonismo en la elaboración, implementación y gestión de la cooperación transfronteriza, la Agrupación Europea de Cooperación territorial

entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995, hecho en Andorra la Vella el 16 de febrero de 2010. BOE nº279 de 20 de noviembre de 2012; Décret nº2013-322 du 16 avril 2013 portant publication du protocole d'amendement et d'adhésion de la Principauté d'Andorre au Traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995, signé à Andorre-la-Vieille le 16 février 2010. JORF du 18 avril 2013.

¹¹⁶⁰ KISS A.-C., "La frontière coopération", Société Française pour le Droit International, Colloque de Poitiers, in La Frontière, 1980, Pedone, Paris, pág. 210: « todo obstáculo jurídico a la cooperación directa entre poderes territoriales puede ser eliminado mediante la autorización expresa del poder habilitado a representar al Estado en el ámbito internacional ».

¹¹⁶¹ ALBIOL BOSCA G., "Las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio europeo de 21 de mayo de 1980", in Constitución, comunidades autónomas y Derecho Internacional, VI jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Santiago de Compostela, 1980, pág. 230 y s.

traduce un “avance importante en la medida que facilita la adopción de programas, la creación de redes de actores y proyectos comunes”¹¹⁶². Es a través de una AECT que se estructura la Eurorregión Aquitania-Euskadi. Dicha elección tiene especial relevancia en este trabajo puesto que es en el marco de este tipo de organización que se pretende reforzar la integración territorial transfronteriza, construir una identidad común y diseñar políticas públicas de ámbito transfronterizo.

1.- La génesis de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)

Con respecto a los territorios fronterizos, las soluciones sugeridas ponen de manifiesto una dialéctica entre la aproximación funcional es decir, tal y como afirma la Asociación de las Regiones Fronterizas, se trata de organizar una gobernanza de un ejercicio transfronterizo conjunto de competencia, el Estado conservando la competencia, y la aproximación cívica que se desprende en los territorios fronterizos gestionados por estructuras de gobernanza territorial con un agencia técnica encargada de la coordinación y la prospectiva territorial e instancias políticas transfronterizas que asocian políticos y sociedad civil. Este es el caso de las AECT. Se desprende el valor añadido de las acciones de cooperación transfronteriza que no sólo permiten superar los problemas típicos de los espacios fronterizos sino también incita a la creación de instituciones para una mejor gestión de las actividades de cooperación y sobre todo reforzar la gobernanza multinivel¹¹⁶³ compleja fomentando la democracia local.

La AECT aparece como una figura innovadora de regulación territorial. La constitución de aquellas estructuras se realiza en un contexto de reconfiguración territorial¹¹⁶⁴. Además es una base jurídica homogénea en todas las fronteras intracomunitarias, que combina el derecho comunitario con respecto a la regulación de la constitución y de las modalidades de organización, con los derechos internos para su funcionamiento. La AECT permite así la creación de territorios de bienestar¹¹⁶⁵ pero también el acceso a la emancipación de los actores territoriales de la tutela estatal en materia de cooperación. Se trata de una especie de autodefinición que significa que “si se deniega a las colectividades, como el primer de los

¹¹⁶² MORATA F., “Los retos de la cooperación transfronteriza en la Unión Europea (2014-2020)”, P3T, Journal of Public Policies and Territories, The territorial dimension of EU policy guidelines (EU 2014-2020), nº4, Winter 2013, pág.37.

¹¹⁶³ BOBBIO L., “Governance multilivello e Democrazia”, Rivista delle Politiche Sociali, nº2, pp.51-62: el autor cita a Marks G. que considera que la gobernanza multinivel se puede definir como “un Sistema basado en la negociación continua entre gobiernos que superponen entre sí en las diferentes escañas territoriales, supranacionales, nacionales, regionales y locales, que deriva de un proceso general de redefinición institucional y de la redistribución de competencias”.

¹¹⁶⁴ LOUGHLIN J., “Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States” (2007) *Regional & Federal Studies*, 17, nº 4, 2007, pp. 385–403.

¹¹⁶⁵ PAYRE R., Une science communale? Réseaux réformateurs et municipalité providence, CNRS Editions, 2007, Paris.

derechos, el de definirse ellas-mismas, en sus propias fronteras y en su consistencia humana, no hay gobierno democrático posible. Sólo queda una grande superchería”¹¹⁶⁶.

Por otra parte, la AEET interfiere en la gobernanza territorial. La gobernanza puede definirse como los procesos verticales y horizontales de interacciones y de negociación entre actores públicos así como también entre actores públicos y privados, tal y como lo sugiere el concepto de gobernanza urbana¹¹⁶⁷. Puede ser multiniveles¹¹⁶⁸ y/o multicanales¹¹⁶⁹. La Unión Europea emplea este concepto en una perspectiva funcional de un sistema novedoso y legitimadora mediante varias vías¹¹⁷⁰. Concretamente, la gobernanza territorial abarca por una parte una dimensión territorial del proceso de gobernanza y se corresponde con un territorio en particular como puede ser el territorio transfronterizo¹¹⁷¹. Dicho territorio se singulariza por la presencia de un entrecruzamiento de autoridades y competencias distintas y están considerados como “laboratorios de la integración europea”¹¹⁷².

En los espacios transfronterizos, la gobernanza cuestiona la soberanía de los Estados promoviendo una mayor integración europea y permitiendo la emergencia de nuevas entidades. Mediante el programa INTERREG, la UE apoyó las iniciativas transfronterizas y transregionales y sigue promoviendo las dinámicas nuevas en materia de gobernanza y de organización más bien estratégica. En este sentido, se puede citar la creación de las AEET.

2.- La regulación de la AEET

Nuevo instrumento jurídico europeo, instituido por el Reglamento (UE) nº1082/2006¹¹⁷³, permite a entidades públicas pertenecientes a diferentes Estados miembros de reunirse en el seno de una misma estructura jurídica. Adoptado a través de un Reglamento, las disposiciones relativas a la AEET tienen un alcance general y son directamente aplicables en todos los Estados miembros. Sin embargo, en la práctica, resulta que la implementación de este instrumento se ha enfrentado a dificultades de diferentes tipos tal y como lo establece el

¹¹⁶⁶ HERAUD G., Les principes du fédéralisme et la fédération européenne, contribution à la théorie juridique du fédéralisme, Presses d'Europe, 1968, París, pág.45.

¹¹⁶⁷ JOUVE B., La gouvernance urbaine en question, Elsevier, París, 2003.

¹¹⁶⁸ HOOGHE L. y MARKS G., Multilevel Governance and European integration, Rowman and Littlefield Publishers inc., Oxford, 2001, pág.13

¹¹⁶⁹ European Spatial Planning Cooperation Network (ESPON), Espo Project 2.3.2, Governance of Territorial and Urban Policies from EU to local level, February 2007, pág.16.

¹¹⁷⁰ LEVRAT N. et ESPOSITO F., Europe: de l'intégration à la Fédération, coll. Publications de l'Institut Européen de Genève Ed. Louvain-la-Neuve : Academia Bruylant, 2010.

¹¹⁷¹ European Spatial Planning Cooperation Network (ESPON), Territorial Approaches for New Governance, June 2013, pág.40.

¹¹⁷² GORZELAK G. y ZAWALINSKA K., European Territories: from cooperation to integration, ESPON-EUROREG, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warsaw, 2013, pág.48.

¹¹⁷³ Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AEET) [Diario Oficial L 210 de 31.7.2006.

informe de la Comisión de 2011¹¹⁷⁴. En efecto, consta que no responde a las problemáticas diarias en el ámbito transfronterizo. Por otra parte, una de los frenos más importante es la aplicación de las disposiciones nacionales que vienen a completar el Reglamento y que difieren de un país a otro. Y han surgido las dificultades inherentes a la transposición de las disposiciones de un Reglamento en derecho interno como ha sido el caso en Francia y en España pero que no era necesario, tomando en cuenta la aplicabilidad directa de un Reglamento comunitario. Para intentar subsanar estos problemas, la Comisión presentó un proyecto de revisión del Reglamento¹¹⁷⁵. A pesar de la ambición armonizadora de las instituciones europeas con respecto al marco jurídico de las AEET, prevalece la soberanía de los Estados miembros y de las disposiciones nacionales distintas así como el procedimiento de constitución diferenciado de las AEET en cada Estado miembro.

El examen de las cooperaciones transfronterizas a través de sus modos de gobernanzas permite dar cuenta de la concretización de elementos funcionales como las cuencas de empleo o de elementos geográficos como la existencia de una zona natural común. “La aproximación por la gobernanza toma en cuenta también ciertos tipos de cooperaciones transfronterizas que utilizan el territorio transfronterizo para alcanzar el umbral exigido permitiendo la realización de proyectos de mayor envergadura y de inscribirse en el marco europeo. La constitución de AEET permite identificar cooperaciones con un grado elevado de formalización o de “institucionalización” a través de un marco jurídico similar: convenio, estatutos, asamblea y director pero, sin armonización real. “One size does not fit all”¹¹⁷⁶. En efecto, cabe precisar que cuando existe una voluntad política de institucionalizar una cooperación, se enfrenta a la implementación de ésta en un espacio que no corresponde a una entidad administrativa determinada y en el que interactúan varios actores y autoridades que deben compartir distintos retos y competencias¹¹⁷⁷. El tema de la pertinencia del perímetro territorial viene a oscurecer la dinámica, puesto que es un falso problema en la medida que el perímetro adecuado será en el que los actores políticos decidirán intervenir conjuntamente en función de criterios propios a las necesidades que se identificarán previamente. En este contexto, la AEET permite

¹¹⁷⁴ COM(2011) 462 final. Rapport de la Commission au Parlement Européen et au Conseil : L'application du règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

¹¹⁷⁵ COM(2011) 610 final de 14 de marzo de 2013. 2011/0272 (COD) C7-0324/11, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AEET) en lo que se refiere a la clarificación, la simplificación y la mejora de la creación y la puesta en práctica de dichas agrupaciones.

¹¹⁷⁶ BARCA F., An agenda for a reformed cohesion policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Abril de 2009, pág.25.

¹¹⁷⁷ LEVRAT N. y COMTE H, Aux coutures de l'Europe. Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière, L'Harmattan, Paris, 2006.

institucionalizar las relaciones de cooperación en un espacio a geografía variable y adaptándose a las evoluciones en el tiempo. Las AEET aparecen como nuevas entidades políticas europeas guiadas por las necesidades diarias de los territorios transfronterizos y la imperiosa necesidad de simplificación y de eficiencia. No obstante, los Estados siguen siendo las autoridades de tutela y tienen la última palabra puesto que las disposiciones nacionales y los procedimientos de constitución de las AEET generan diferencias y en un cierto sentido discriminaciones entre los marcos jurídicos inherentes a las AEET en cada Estado miembro. En derecho interno es el Real Decreto 37/2008¹¹⁷⁸ de 18 de enero que propone las medidas necesarias para implementar el Reglamento nº 1082/2006 relativo a la AEET en el derecho español y la Ley nº2008-352 de 16 de abril de 2008¹¹⁷⁹ que introduce las disposiciones del Reglamento nº1082/2006 relativas a la Agrupación Europea de Cooperación Territorial en el Code Général des Collectivités Territoriales francés.

La figura jurídica de la AEET permitió que la voluntad de instaurar una cooperación eficaz, ya no se enfrente a la dificultad de tener que ejercerse en un espacio que no se corresponde con el de una entidad administrativa definida y en el que varios actores y autoridades comparten diferentes retos y competencias¹¹⁸⁰. Sin embargo, dos escollos han aparecido a la implementación de esta herramienta: en primer lugar, la posibilidad ofertada a los Estados miembros de completar el Reglamento por disposiciones nacionales dio lugar a diferencias importantes entre las AEET según los países de domiciliación y finalmente desembocó en una clara contradicción con la ambición inicial de armonización y simplificación de las reglas y legislaciones aplicables. Contradicción que se amplifica con la obligación para una AEET que quiere establecerse en un Estado miembro de solicitar la aprobación de los Estados miembros a los que pertenecen sus miembros, lo que se revela paradójico puesto que la esencia misma de un reglamento comunitario es su aplicación directa en el derecho interno de los Estados miembros sin necesidad de transposición¹¹⁸¹. En 2013, la Unión Europea adoptó los Reglamentos que regulan la nueva política de cohesión junto con un marco jurídico revisado

¹¹⁷⁸ Real Decreto 37/2008 de 18 de enero que adopta las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) nº1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (A.E.C.T) - (BOE nº17 de 19 de enero de 2008), preámbulo: "En el continente europeo, la coordinación territorial y en concreto, la cooperación transfronteriza ha sido impulsada y desarrollada a medida de las iniciativas adoptadas por el Consejo de Europa y a partir de la firma del Convenio-marco de Madrid de 21 de mayo de 1980. El artículo 16 del Reglamento 1082/2006 prevé que los estados miembros adopten las medidas adecuadas para garantizar su aplicación. Durante la elaboración del Real Decreto, la Conferencia para los asuntos relativos a las comunidades europeas (CARCE) fue consultada."

¹¹⁷⁹ Loi nº 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du Code Général des Collectivités Territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale. JORF de 17 de abril de 2008.

¹¹⁸⁰ NEGRIER E., La question métropolitaine, les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2005.

¹¹⁸¹ BIOT V., Les systèmes de gouvernance des territoires transfrontaliers : la mise en œuvre du Règlement européen sur les GEET (Groupement Européen de Coopération Territoriale), Belgeo [en ligne], 1 (2013), pág. 5.

de las AECT. En efecto, además de las dificultades ya abordadas, el objetivo era desarrollar acciones de sensibilización para la creación de AECT como instrumento de cohesión territorial y más aún en el contexto de la estrategia Europa 2020. Con el nuevo Reglamento, importa coordinar los poderes nacionales responsables de la aprobación de las AECT en sus Estados respectivos e instaurar un dialogo entre las partes para permitir la inclusión en los nuevos convenios de disposiciones relativas al personal, a los contratos del sector público, al ámbito tributario o al control financiero. Pero también se plantea el objetivo de permitir que la orientación asignada a una AECT vaya más allá de la política de cohesión, y en particular en la perspectiva del mercado único y de la Estrategia Europa 2020 y poder seguir el trabajo iniciado en el ámbito de transporte, de la educación y sobretodo del empleo¹¹⁸². El Reglamento (UE) n°1302/2013 que modifica el Reglamento (CE) n°1082/2006, y que se refiere a la clarificación, simplificación y mejora de la creación y del funcionamiento de las AECT aporta precisiones en particular sobre el marco legal de los actos de la AECT (Reglamento, Convenio, Derecho nacional en último caso) y sobre el contenido del convenio constitutivo que debe mencionar la lista de los órganos de la AECT así como sus funciones, el derecho aplicable de la Unión y el derecho nacional de Estado en el que la AECT tiene su sede a efectos de interpretación y aplicación de dicho convenio así como el derecho aplicable de la Unión y el derecho nacional que enmarcan la actuación de los órganos de la AECT, las normas aplicables al personal de la AECT tanto a nivel de su gestión como de su contratación. Además llama la atención en la exposición de motivos la advertencia sobre el hecho de que la creación de una AECT es ante todo una decisión de sus miembros que no supone de forma automática ventaja jurídica o económica a nivel de la Unión. En segundo lugar, se menciona que en la práctica, la constitución de una AECT no se apoya siempre en la política de cohesión sino que sirve también como estructura de gestión de programas recibiendo apoyo financiero europeo. En este supuesto, es decir si una AECT tiene como único motivo la gestión de un programa de cooperación financiado por el FEDER o si tiene como objeto la cooperación o la creación de redes interregionales, no debe requerirse información sobre el territorio en el que la AECT puede realizar su tarea.

Además, la AECT puede constituirse en el territorio de la Comunidad, su objetivo radica en facilitar y en promover la cooperación transfronteriza, transnacional y/o interregional, denominada en lo sucesivo la "cooperación territorial" con el único fin de consolidar la

¹¹⁸² COR-2014-00903-11-00-NB-TRA (EN), 152ème Réunion du bureau du Comité des Régions, 1^{er} avril 2014, Point 7 : Les Groupements Européens de Coopération Territoriale (GECT) : rapport annuel 2013 et plan de coordination politique pour 2014-2015.

cohesión económica y social; la AEET tiene personalidad jurídica y cuenta con las facultades jurídicas más amplias. Esta estructura jurídica presenta algunas peculiaridades y en particular con respecto al pluralismo de actores que pueden intervenir y que ha sido ampliado con el Reglamento (UE) nº1302/2013. Así, Podrán ser miembros de una AEET las entidades siguientes: a) Estados miembros o autoridades de ámbito nacional; b) autoridades regionales; c) autoridades locales; d) empresas públicas a efectos del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo u organismos de Derecho público a efectos del artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo; e) empresas a las que se confíen actividades de servicios de interés económico general de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional aplicable; f) autoridades nacionales, regionales o locales, u organismos o empresas públicas equivalentes a los mencionados en la letra d), de terceros países, sujetos a las condiciones establecidas en el artículo 3 bis. Aunque pueda parecer extraño en un primer tiempo, el Estado puede integrar una AEET, se revela como una alternativa de mayor flexibilidad y de una cierta consideración por parte del derecho comunitario de la existencia de asimetrías “indelebles” en las organizaciones jurídico-administrativas de los Estados miembros de la Unión Europea. Esta posibilidad para una AEET de contar con la presencia de un o más Estados conduce a una doble reflexión: en primer lugar, como lo destacó el Comité de Regiones, “hay un «*mainstreaming*» de la cooperación territorial que resulta importante para la reintroducción de los Estados miembros entre los actores de esta importante dimensión de la cohesión territorial de la UE”¹¹⁸³. La re-introducción del Estado en la cooperación territorial también ha sido tomada en cuenta por el Consejo de Europa puesto que pueden ser parte de la nueva Agrupación Eurorregional de Cooperación (AEC).¹¹⁸⁴ En segundo lugar, el papel del Estado es sustancial en el procedimiento constitutivo de una AEET puesto que el artículo 4.3 del Reglamento (CE) nº1082/2006 modificado por el artículo el Reglamento (UE) Nº1302/2013, dispone que “el Estado miembro que haya recibido la notificación aprobará, teniendo en cuenta su estructura constitucional, la participación del futuro miembro en la AEET y el convenio, a no ser que el Estado miembro considere que: a) esa participación o el

¹¹⁸³ COMITÉ DE LAS REGIONES, F/CDR 117/2007 - ESTUDIO FR-MP/gf, La Agrupación Europea de Cooperación Territorial – AEET, pág.164.

¹¹⁸⁴ Protocolo nº 3 al Convenio-marco europeo sobre la cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales relativo a las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación (GEC). En le caso de Francia, el estudio comparativo entre AEET y AEC figura en : étude d’impact du projet de loi autorisant l’approbation du protocole nº3 à la convention-cadre-européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif au groupement eurorégionaux de coopération. NOR: MAEJ1033835L/Bleue-1. Con respecto a España, no ha firmado aquel protocolo pero existen estudios comparativos. Véase MARTINEZ PEREZ E.J., “Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (Unión Europea) frente a las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación (Consejo de Europa): ¿Competencia o complementariedad?”, Revista de Estudios Europeos nº56, Universidad de Valladolid, 2010, pp.109-126.

convenio no es conforme con ninguno de los siguientes: i) el presente Reglamento; ii) otra normativa de la Unión relativa a los actos y las actividades de la AECT; iii) el Derecho nacional relativo a los poderes y competencias del futuro miembro; b) esa participación no está justificada por razones de interés público o de orden público de dicho Estado miembro; o c) los estatutos no son coherentes con el convenio. En caso de no aprobación, el Estado miembro indicará sus motivos de denegación de la aprobación y propondrá, en su caso, las modificaciones necesarias del convenio”.

Previamente, conviene subrayar que el Reglamento regulatorio de la AECT “no está destinado a sortear esos marcos ni a proporcionar un conjunto de normas comunes específicas que regulen de manera uniforme todos esos acuerdos en todo el territorio de la Comunidad.”¹¹⁸⁵ La versión modificada del artículo 2.1 del Reglamento (CE) nº1082/2006 establece “una interacción ordinamental”¹¹⁸⁶ puesto que los actos de los órganos de una AECT se registrarán por: a) el presente Reglamento; b) el convenio contemplado en el artículo 8, siempre que el presente Reglamento lo autorice expresamente; y c) en el caso de cuestiones no reguladas o reguladas solo en parte por el presente Reglamento, el Derecho nacional del Estado miembro en el que la AECT tenga su domicilio social. Cuando sea necesario para determinar la ley aplicable en virtud del Derecho de la Unión o del Derecho internacional privado, una AECT se considerará una entidad del Estado miembro en que tenga su domicilio social. Resulta que el derecho nacional aplicable según radique el domicilio social de la AECT es en realidad supletorio puesto que pertenece a los Estados adoptar las disposiciones pertinentes para garantizar la aplicación efectiva del Reglamento (CE) Nº1082/2006. Con respecto al Reglamento (UE) nº1302/2013, su disposición transitoria quinta dispone que “Los Estados miembros presentarán a la Comisión las modificaciones necesarias de las disposiciones nacionales adoptadas con arreglo al artículo 16, apartado 1, del Reglamento (CE) nº1082/2006, en su versión modificada por el presente Reglamento, a más tardar el 22 de junio de 2014”.

En virtud de las disposiciones del artículo 10 del Reglamento nº 1082/2006: una AECT contará como mínimo con los órganos de gobierno siguientes: a) una asamblea, constituida por representantes de sus miembros; b) un director, que representará a la AECT y actuará en nombre de esta. Los estatutos pueden establecer órganos de gobierno adicionales con

¹¹⁸⁵ Considerando 5 del Reglamento (CE) Nº1082/2006.

¹¹⁸⁶ RUSSO A. M., “Un nuevo “juego interactivo” en el tablero de ajedrez del derecho transnacional: la cooperación territorial transfronteriza en el marco jurídico europea”, Revista catalana de dret públic nº47, 2013, pp.159-180, (pág.172).

facultades claramente definidas. La AECT será responsable de los actos de sus órganos de gobierno en lo que se refiere a terceros, incluso cuando tales actos no entren dentro de los cometidos de la AECT. La AECT ejecuta las misiones que le han sido confiadas por sus miembros y que se definen en el convenio establecido. Por otra parte, la revisión operada por el Reglamento (UE) n°1302/2013 modificando los Apartados 2 y 3 del artículo 7 del reglamento 9CE) N°1082/2013, especifica que la AECT tiene por función fundamental la facilitación y el fomento de la cooperación territorial para “fortalecer la cohesión económica, social y territorial de la Unión y la superación de los obstáculos existentes en el mercado interior”. Cuando la AECT tiene su domicilio en España, el texto del convenio o de los estatutos indicará la autoridad competente para realizar el control financiero. El nombramiento se realizará antes de la aprobación de la participación en la AECT y abarcará uno o varios miembros de las administraciones competentes en el ámbito de control y de inspección financiera pública. Si tiene su domicilio social, la AECT está sometida a las reglas de la contabilidad pública¹¹⁸⁷ en la medida que ostenta el estatuto de Sindicato Mixto Abierto¹¹⁸⁸. No obstante, si la AECT presenta un carácter novedoso y un progreso en materia de gobernanza transfronteriza “su impacto ha sido bastante limitado¹¹⁸⁹ al no ser tenidas en cuenta suficientemente por las políticas sectoriales de la UE y de los respectivos Estados”¹¹⁹⁰.

La posibilidad ofrecida a las entidades territoriales de constituir estructuras jurídicas responde al principio a una necesidad más bien práctica. El desarrollo de la política regional comunitaria, materializada por la atribución de fondos estructurales ha requerido para la coordinación de la gestión financiera y la ejecución de los programas la creación de estructuras que permitieran superar las diferencias entre legislaciones nacionales en la materia. Se trata de alguna forma unificar reglas aplicables en este ámbito como vector

¹¹⁸⁷ Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ; Loi n°63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963 ; Décret n°2007-450 du 25 mars 2007 modifiant le Code Général des Collectivités Territoriales (partie réglementaire) ; Instruction n°07-024 MO du 30 mars 2007 - Pièces justificatives des dépenses du secteur public local ; Arrêté du 11 mai 2011 pris en application du préambule de l'annexe I du Code Général des Collectivités Territoriales portant fixation des modalités de justifications des dépenses des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé.

¹¹⁸⁸ La ley n°2008-352 de 16 abril 2008 que tiene a reforzar la cooperación transfronteriza , transnacional e interregional introduce la AECT en el derecho interno francés modificando el artículo L. 1115-5 del Code Général des Collectivités Territoriales dando un nuevo marco a las relaciones entre las colectividades territoriales francesas y extranjeras. La AECT figura en las disposiciones relativas a la cooperación descentralizada y está regulado por el régimen aplicable a los Sindicatos Mixtos (artículos L. 5721-1 y siguientes del Code Général des Collectivités Territoriales), que se caracteriza por ser un establecimiento público que permite a las colectividades de asociarse entre ellas o con otros establecimientos públicos con la finalidad de gestionar determinadas competencias. Las reglas de la contabilidad pública se aplican a la AECT como a cualquier colectividad territorial francesa y el control presupuestario de la AECT está realizada por la Cámara Regional de Cuentas (art. L. 5721-6).

¹¹⁸⁹ COMITÉ LAS REGIONES, “Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT”, 88º Pleno, 27 y 28 de enero de 2011, COTER-V-004, pág.5: “Deduce de la información recabada que las dificultades para poner en marcha la AECT como institución jurídico-comunitaria puede obedecer a tres tipos de causas. A saber, jurídico materiales, jurídico-procedimentales y económicos-financieras”.

¹¹⁹⁰ MORATA F., “Los retos de la cooperación transfronteriza en la Unión Europea (2014-2020)”, op.cit, pág.37.

transcendente de las divergencias de la legislaciones nacionales. Por ello, se han creado dos tipos de estructuras jurídicas paneuropeas¹¹⁹¹ : a nivel comunitario, en 2006, es la Agrupación Europea de Cooperación Territorial y a nivel del Consejo de Europa, en 2009, la Agrupación Eurorregional de Cooperación. Permiten la constitución entre entidades territoriales de Estados diferentes de organismos dotados de la personalidad jurídica¹¹⁹², con capacidad jurídica es decir la capacidad para contratar; para adquirir y vender bienes inmuebles y bienes muebles; para estar en juicio con la finalidad de organizar sus relaciones de manera perene y eficaz. La elección entre estos dos tipos de estructuras puede ser guiada por su propensión a paliar las insuficiencias respectivas de los derechos interno, internacional y comunitario a regular el ejercicio transnacional en búsqueda de su identidad jurídica.

En consecuencia, la AECT es un instrumento transnacional del derecho de la cooperación territorial. En efecto, “el desarrollo armonioso de toda la Comunidad y la consolidación de la cohesión económica, social y territorial implican la consolidación de la cooperación territorial. Es indispensable adoptar medidas para reducir las dificultades considerables registradas por los Estados miembros, y en concreto, por las regiones y las colectividades locales para realizar y gestionar acciones de cooperación territorial en el marco de las delegaciones y de los procedimientos nacionales distintos. Para superar los obstáculos que frenan la cooperación territorial, es necesario instituir un instrumento de cooperación a nivel comunitario que permita establecer en el territorio de la Comunidad, agrupaciones cooperativas dotadas de personalidad jurídica, denominadas AECT.”¹¹⁹³ Por tanto, se llega a la conclusión de que la AECT no tiene vocación para producir normas, en cambio a través de los proyectos que desarrolla es posible que mediante las orientaciones definidas por la Asamblea se determinen medidas aplicables en materia de empleo en el marco de los programas operativos y proponga la implementación de experimentaciones. No obstante, y por otra parte, progresivamente aquellas estructuras y más precisamente las Eurorregiones, constituidas en AECT, ven su papel cada vez más potenciado. No sólo gestionan fondos sino que también actúan como promotores de proyectos transfronterizos. Las necesidades que

¹¹⁹¹ LEJEUNE Y., “*L’apport du Conseil de l’Europe à l’élaboration d’un droit commun de la coopération transfrontalière* », in LABAYLE H., *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, droit des relations et de la coopération transfrontalières n°2, Bruylant, Bruxelles, 2006, pág.132.

¹¹⁹² Cabe precisar que se trata de la personalidad jurídica conferida por el derecho interno aplicable y no de la personalidad jurídica internacional tal y como lo establece el Dictamen del Tribunal Internacional de Justicia de 11 de abril de 1949 sobre la reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas. Rec. TJI, 1949, pág.178: “El Tribunal llegó a la conclusión de que las Naciones Unidas son una persona internacional, lo que significa que son un sujeto de derecho internacional, capaz de ser titular de derechos y de deberes internacionales y de defender esos derechos por vía de reclamaciones internacionales.”

¹¹⁹³ Primer considerando del Reglamento (CE) n°1082/2006.

emanan del territorio que representan las invitan o las orientan a ya a ocupar un papel más político y en algunos casos posicionarse como institución más que como organismo.

En el caso de la AECT Eurorregión Aquitania Euskadi, en base a su composición y a su finalidad, figura como el lugar adecuado para poder diagnosticar las necesidades en materia de empleo, identificar las medidas pertinentes para intervenir en el mercado laboral y diseñar políticas de empleo que reflejan verdaderamente las respuestas adaptadas a las carencias detectadas en el ámbito del empleo en el espacio transfronterizo.

2.- Las herramientas económicas de cooperación transfronteriza

La herramienta económica clave es el ámbito de la cooperación transfronteriza es INTERREG. Durante una fase de ensayo en 1989, la Comisión Europea apoyó financieramente trece proyectos transfronterizos en regiones pilotos de Europa. El 30 de agosto de 1990, transpone esta iniciativa en el Programa de Iniciativa Comunitarias (PIC), hoy llamado INTERREG¹¹⁹⁴. Se trata para la Comisión Europea de aportar un apoyo económico para la realización, en las zonas fronterizas de “proyectos reuniendo socios de diferentes países que constituyen aquellas zonas” y facilitar la participación de “regiones fronterizas más intensamente al acabamiento del mercado interior”¹¹⁹⁵. Concretamente, los proyectos son cofinanciados a altura del 50% por la Comunidad Europea y del 50% por los actores regionales. De manera transversal, INTERREG debe permitir “un acercamiento de los pueblos de las fronteras de la Comunidad Europea”, dando substancia al principio de “identidad colectiva”¹¹⁹⁶ y planteando la emergencia de una identidad europea en los espacios transfronterizos¹¹⁹⁷. La integración europea está nutrida por la cooperación transfronteriza. “Las regiones fronterizas juegan un papel particular en el proceso de unificación europea, porque es ahí que se anticipa en el ámbito práctico la Europa unida”¹¹⁹⁸. Cabe destacar que la ayuda comunitaria a la cooperación transfronteriza que busca reducir al máximo posible el efecto frontera, pretende flexibilizar el concepto de zona subvencionable y establecer estructuras jurídicas

¹¹⁹⁴ Comunicación C(90) 1562/3, INTERREG I, pág.925. Los PIC son instrumentos específicos de política estructural comunitaria que la Comisión Europea propone a los Estados miembros “de su propia iniciativa”, destinados a intervenir para responder a dificultades puntuales de desarrollo. Véase Europa 2000. Las perspectivas de desarrollo del territorio comunitario, Comisión Europea, DG XVI, Bruselas, 1991.

¹¹⁹⁵ WASENBERG B., Vers une eurorégion, la coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000, PIE Peter Lang, Bruxelles, 2007, pág.326.

¹¹⁹⁶ TAYLOR C., “*Quel principe d'identité collective?*”, in LENOBLE J. et DEWANDRE N. (Dir.), *L'Europe au soir du siècle*, Esprit, Paris, 1992, pág.59.

¹¹⁹⁷ BRAY Z. et HARGUINDEGUY J-B., “*Une sociologie de la construction identitaire. La cas de la coopération transfrontalière franco-espagnole au Pays Basque* », Pôle Sud, 2004/1 n°20, pág.193.

¹¹⁹⁸ WULF-MATHIS M., Comisaria europea sobre política regional, entrevista en LACE-Magazine n°1, hiver 1997/1998, pág.24.

transnacionales faciliten acciones conjuntas¹¹⁹⁹. Desde 1990, cinco generaciones de programas INTERREG se han sucedido y han financiado proyectos de cooperación transfronteriza: INTERREG I (1990-1993), INTERREG II (1994-1999), INTERREG III (2000-2006), INTERREG IV (2007-2013) y en curso de elaboración INTERREG V (2014-2020). En 2007, en el marco de la reforma de la política regional europea, la iniciativa INTERREG desaparece en beneficio de un objetivo de cooperación territorial directamente integrado en los fondos europeos. En algunas regiones se mantiene la apelación INTERREG. El impacto económico de dicho programa es considerable. Si en el marco de INTERREG II entre España y Francia, el importe del presupuesto alcanzaba más de 82 millones de euros, para el periodo 2014-2020, la financiación europea es de 189 millones euros. Como se ha descrito anteriormente, gracias a la dinámica iniciado por INTERREG proyectos como “el Observatorio Transfronterizo del Empleo” ha recibido un apoyo financiero europeo en el marco de INTERREG III, el proyecto de Campus Transfronterizo de Formación Profesional financiado por fondos del programa INTERREG IV.

La segunda herramienta son los Fondos Estructurales. El 6 de octubre de 2011¹²⁰⁰, la Comisión Europea adoptó un borrador para un paquete legislativo que da forma a la política de cohesión de la Unión Europea durante el periodo 2014-2020. En primer lugar, se ha planteado una reorientación de la política de cohesión de la Unión Europea, tanto en el diseño como en la ejecución, con respecto al periodo anterior, que se articulan en seis aspectos principales: la concentración en las prioridades de la Estrategia Europa 2020 de crecimiento inteligente, sostenible e integrador; la recompensa al rendimiento, el apoyo a la programación integrada; el enfoque en los resultados; el refuerzo de la cohesión territorial y la simplificación en la ejecución. Lo que supone una programación estratégica reforzada, que coordina el Marco Estratégico Común, los contratos de colaboración y los objetivos temáticos vinculados con las prioridades y directrices integradas de conformidad con la Estrategia Europa 2020. En segundo lugar, se han producido primero un cambio en la regulación de los Fondos Estructurales. La arquitectura legislativa para la política de cohesión integra un Reglamento global¹²⁰¹ que establece las normas comunes para el Fondo Europeo de

¹¹⁹⁹ GARCIA DURAN P., MILLET M. y CASANOVA M^a-E., “La nueva cooperación territorial transfronteriza y sus implicaciones para España”, Congreso de la Asociación Española de Ciencia Regional – XXV Reunión de Estudios Regionales – IV jornadas valencianas d’estudis regionals, en Valencia 26 y 27 de noviembre de 2009, pág.20.

¹²⁰⁰ COM(2011) 615 final.

¹²⁰¹ Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013, pág.320. El Reglamento

Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), EL Fondo Europeo marítimo y de la Pesca (FEMP) y otras normas generales para el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión; tres reglamentos específicos para el FEDER¹²⁰², el FSE¹²⁰³ y el Fondo de Cohesión¹²⁰⁴ y dos reglamentos acerca del objetivo de cooperación territorial europea¹²⁰⁵ y de la agrupación europea de cooperación territorial (AECT)¹²⁰⁶. De esta manera, la Comisión propone una serie de principios comunes aplicables a todos los fondos incluyendo la cooperación y la gobernanza multinivel, la conformidad con las leyes nacionales y de la UE aplicables, la promoción de la igualdad de género, la no discriminación y el desarrollo sostenible. Para optimizar el impacto de la política de ejecución de las prioridades de la UE, la Comisión sugiere reforzar el proceso de programación estratégica. Lo que conlleva la introducción del Marco Estratégico Común¹²⁰⁷, los contratos de colaboración¹²⁰⁸ y una serie de objetivos temáticos conformes a la Estrategia Europa 2020 y sus directrices integradas. Con respecto al Fondo Social Europeo, el artículo 9 puntos 8), 9), 10) y 11) del Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, los objetivos temáticos asignados son: promover el empleo y favorecer la movilidad laboral; promover la inclusión social y luchar contra la pobreza; invertir en la educación, el desarrollo

General se divide en dos partes. La primera parte establece una serie de disposiciones comunes para los cinco fondos estructurales cubiertos por el Marco Estratégico Común de la Comisión. Define los elementos comunes en la programación y planificación estratégica, los objetivos temáticos vinculados a Europa 2020 y las disposiciones dentro del MEC y de los contratos de colaboración con cada estado miembro. También incluyen la admisibilidad de los instrumentos financieros y los principios de control y gestión. La segunda parte comprende las disposiciones específicas para el FEDER, el FSE y el Fondo de cohesión inherentes a la misión y los objetivos de la política de cohesión, el marco financiero, los acuerdos de cobertura y programación específicos, los proyectos principales y los planes de acción conjunta. Se estipulan los requisitos detallados de control y gestión bajo la política de cohesión junto con los acuerdos específicos para la gestión financiera.

¹²⁰² Reglamento (UE) n° 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1080/2006. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013, pág.289.

¹²⁰³ Reglamento (UE) n° 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1081/2006 del Consejo. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013, pág.470.

¹²⁰⁴ Reglamento (UE) n° 1300/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo de Cohesión y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1084/2006. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013, pág.281.

¹²⁰⁵ Reglamento (UE) n° 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013, pág.259.

¹²⁰⁶ Reglamento (UE) n° 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013, pág.303.

¹²⁰⁷ Artículos 2 y 10 del Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013: Desde un punto de vista general, el Marco Estratégico Común es un documento o un conjunto de documentos elaborados a escala nacional o regional que fijan un número limitado de prioridades coherentes establecidas sobre la base de datos fehacientes y un marco temporal para la aplicación de dichas prioridades y que puede incluir un mecanismo de seguimiento; Específicamente, “Con el fin de favorecer un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de la Unión, se establece un Marco Estratégico Común (en lo sucesivo, «MEC»), tal como se define en el Anexo I. El MEC establece unos principios rectores estratégicos para facilitar el proceso de programación y la coordinación sectorial y territorial de la intervención de la Unión con cargo a los Fondos EIE y con otros instrumentos y políticas europeos pertinentes en consonancia con las metas y los objetivos de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, teniendo en cuenta los retos territoriales clave para distintos tipos de territorios.”

¹²⁰⁸ Artículo 2 20) y 13 a 15 del Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013: el contrato de asociación se define como “el documento elaborado por el Estado miembro, con participación de los socios y en consonancia con el enfoque de gobernanza multinivel, en el que se exponen la estrategia del Estado miembro y las prioridades y medidas para utilizar los Fondos del MEC de una manera eficaz y eficiente en pos de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y que la Comisión aprueba tras evaluarlo y dialogar con el Estado miembro”.

de las capacidades y el aprendizaje permanente; y mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública¹²⁰⁹.

Como lo subraya el Consejo Económico y Social Europeo¹²¹⁰, “debido a la actual situación económica, el FSE deberá seguir siendo un importante instrumento estratégico y financiero y estar dotado de más recursos en línea con los mayores desafíos a los que tendrá que hacer frente (tasas de paro más elevadas)” y “representa el principal instrumento financiero de la UE para invertir en los recursos humanos, apoyando a tal fin la aplicación de medidas de integración activa, e igualmente medidas de activación, reciclaje y perfeccionamiento”.¹²¹¹

En materia de política de empleo, considera “Las políticas relativas al mercado laboral y las políticas sociales deben seguir siendo la piedra angular del FSE.”¹²¹²

Con respecto a la evolución de la justificación de los Fondos Estructurales Comunitarios, la ayuda comunitaria, se convirtieron de “instrumento de solidaridad a instrumento de eficiencia económica”, lo que se acompaña también de una modificación del sistema de asignación de

¹²⁰⁹ Para los cuatro objetivos temáticos asignados al FSE, el artículo 3 del Reglamento (UE) n° 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 fija las prioridades. En materia de promoción del empleo y de movilidad laboral, se fijan siete prioridades: el acceso al empleo por parte de los demandantes de empleo y de las personas inactivas, incluidos los desempleados de larga duración y las personas alejadas del mercado laboral, así como las iniciativas de empleo locales y el fomento de la movilidad laboral; la integración sostenible en el mercado de trabajo de los jóvenes, en particular de aquellos sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación o formación, así como los jóvenes que corren el riesgo de sufrir exclusión social y los procedentes de comunidades marginadas, también a través de la aplicación de la Garantía Juvenil; el trabajo por cuenta propia, el espíritu emprendedor y la creación de empresas, incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas innovadoras; la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, incluidos el acceso al empleo, la progresión en la carrera profesional, la conciliación de la vida laboral y la vida privada y la promoción de igual remuneración por igual trabajo; la adaptación de los trabajadores, las empresas y los empresarios al cambio; el envejecimiento saludable y activo; la modernización de las instituciones del mercado de trabajo, como los servicios de empleo públicos y privados, y la mejora de la respuesta a las necesidades del mercado laboral, también a través de medidas que aumenten la movilidad laboral transnacional, así como a través de programas de movilidad y una mejor cooperación entre instituciones y partes interesadas correspondientes. En materia de promoción de la inclusión social y de lucha contra la pobreza, se determinan seis prioridades: la inclusión activa, también con vistas a promover la igualdad de oportunidades, así como la participación activa y la mejora de la posibilidad de encontrar un empleo; la integración socioeconómica de comunidades marginadas tales como la de la población romaní; la lucha contra todas las formas de discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades; el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluidos los servicios sanitarios y sociales de interés general; el fomento del emprendimiento social y de la integración profesional en las empresas sociales, así como de la economía social y solidaria, a fin de facilitar el acceso al empleo; las estrategias de desarrollo local a cargo de las comunidades locales. En materia de inversión en la educación, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente, se enumeran cuatro prioridades: la reducción y la prevención del abandono escolar temprano y el fomento de la igualdad de acceso a una educación infantil, primaria y secundaria de buena calidad, incluidos los itinerarios de aprendizaje formales, no formales e informales encaminados a permitir la reintegración en el proceso de educación y formación; la mejora de la calidad, la eficacia y la accesibilidad de la educación superior y ciclos equivalentes con el fin de mejorar la participación y el nivel de instrucción, especialmente para los grupos desfavorecidos; la mejora de la igualdad de acceso al aprendizaje permanente para todos los grupos de edad en estructuras formales, no formales e informales y de los conocimientos, las competencias profesionales y las capacidades de los trabajadores, así como la promoción de itinerarios de aprendizaje flexibles, también a través de la orientación profesional y la convalidación de las competencias adquiridas; la mejora de la adecuación al mercado de trabajo de los sistemas de educación y formación, facilitando la transición de la educación al empleo y reforzando los sistemas de enseñanza y formación profesional, así como su calidad, también a través de mecanismos de anticipación de las necesidades en materia de competencias, la adaptación de los programas de estudios y la creación y el desarrollo de sistemas de aprendizaje en un entorno laboral, incluidos los sistemas de formación dual y los programas de prácticas. En materia de mejora de la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública, se identifican dos prioridades: la inversión en capacidad institucional y en eficacia de las administraciones y servicios públicos a escala nacional, regional y local, con el fin de introducir reformas y mejoras en la reglamentación y la gestión. Esta prioridad en materia de inversión es aplicable únicamente en los Estados miembros que puedan optar a una ayuda del Fondo de Cohesión o en los Estados miembros que tengan una o más regiones NUTS de nivel 2 contempladas en el artículo 90, apartado 2, letra a), del Reglamento (UE) n° 1303/2013; el desarrollo de capacidades de todos los agentes competentes en materia de educación, aprendizaje permanente, formación y empleo y políticas sociales, también a través de pactos territoriales y sectoriales para introducir reformas a nivel nacional, regional y local.

¹²¹⁰ CESE SOC/391, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “*El futuro del Fondo Social Europeo después de 2013*” (Dictamen exploratorio), de 15 de marzo de 2011, pág.1

¹²¹¹ Ídem, pág.9

¹²¹² Ídem, pág.2

los recursos entre zonas subvencionables, un sistema en el que prevalece la renta relativa de la zona a un sistema en el que prevalece la población de la zona¹²¹³.

Tras el examen de la cooperación transfronteriza como mecanismo de integración y como caja de herramientas para las relaciones entre territorios vecinos, se trata de analizar cómo se traduce la cooperación transfronteriza en la realidad eurorregional aquitano-vasca.

§2.- La cooperación transfronteriza entre la Región Aquitania y la CAPV

Si bien es cierto que la cooperación transfronteriza se impulsó a nivel interestatal, las entidades territoriales han venido desarrollarla. Como se puso de manifiesto anteriormente, las autoridades regionales y locales, protagonistas claves en este ámbito, deben disponer de un grado de autonomía suficiente para poder defender sus intereses mediante la cooperación transfronteriza¹²¹⁴. Las colaboraciones desarrolladas en el seno de la EuroRegión Aquitania-Euskadi, apoyándose en las herramientas de cooperación transfronteriza ofertadas, se tradujeron por la creación de nuevos interlocutores nacidos de la incorporación en una misma estructura de actores institucionales pertenecientes a dos territorios separados por una frontera, padeciendo de una escasa coordinación entre ellos (A). Este constato plantea la pregunta de la pertinencia de la constitución de tantas instancias en una dinámica de integración transfronteriza que permitiría tomar decisiones colectivas en el ámbito del empleo por ejemplo. “Esta configuración multinivel es el resultado de la cooperación desarrollada a lo largo de los años, sin que la acumulación de las distintas estructuras haya comportado una revisión de las ya existentes ni un enfoque integrador”¹²¹⁵. Sin embargo, tanto la Región Aquitania como la Comunidad Autónoma de Euskadi han querido avanzar en su proceso de integración y por ello, constituyeron una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (B).

¹²¹³ GARCIA DURAN P., MILLET M. y CASANOVA M^a-E., “La nueva cooperación territorial transfronteriza y sus implicaciones para España”, *op.cit.*, pág.20.

¹²¹⁴ PUEYO LOSA J., “Aspectos actuales de la cooperación transfronteriza y análisis de las relaciones hispano- portuguesas”, in Las relaciones de vecindad, IX Jornadas de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales, San Sebastián, 3-5 de junio de 1985, pág.255.

¹²¹⁵ *Ibidem*.

A.- La cooperación transfronteriza a través de la creación de nuevos interlocutores

La Cooperación transfronteriza desplegada en el Pirineo Occidental siempre ha sido muy densa por los lazos culturales e identitarios existentes. Esta parte del Pirineo se organiza en zonas distintas, cada una acogiendo una estructura específica a las relaciones transfronterizas desarrolladas en cada porción del territorio¹²¹⁶. En esta investigación, sólo las estructuras transfronterizas en las cuales son miembros la Región Aquitania y la Comunidad Autónoma del País Vasco ha sido objeto de estudio. Así, el conjunto del macizo pirenaico está representado a través de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (1). A nivel provincial, la Conferencia Atlántico Pirenaica interviene como lugar de concertación sobre las problemáticas identificadas en la zona compartida entre Aquitania, Euskadi, el departamento de Pirineos Atlánticos y la provincia de Guipúzcoa (2).

1.- La Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), una instancia federativa frustrada

De manera general, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (a) que ostenta un fuerte valor simbólico se inscribe en un contexto particular. Conformada por ocho miembros y más precisamente tres regiones francesas: Aquitania, Midi-Pyrénées y Languedoc-Roussillon, de cuatro Comunidades Autónomas: Euskadi, Navarra, Aragón y Cataluña, y el Principado de Andorra, la CTP tenía que ser un laboratorio de la integración europea, convertir los Pirineos en un guion entre poblaciones que buscan a trabajar conjuntamente, ser el interlocutor única de la implementación de programas comunitarios y contribuir a establecer un equilibrio entre los territorios que integran el macizo pirenaico¹²¹⁷. El objetivo principal de la CTP es de contribuir al desarrollo del Macizo Europeo y pretende favorecer intercambios entre los territorios y los actores del macizo, abordar de manera general las problemáticas inherentes al macizo, buscar soluciones conjuntas a los desafíos identificados y por último iniciar acciones compartidas y estructurantes de alcance transfronterizo (b). La Comunidad de Trabajo de los

¹²¹⁶ Este espacio geográfico alberga ocho estructuras diferentes, con o sin personalidad jurídica, y con poca coordinación entre ellas: la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, la Eurorregión Aquitania Euskadi constituida en Agrupación Europea de Cooperación Territorial, la Conferencia Atlántico-Transpirenaica, la Cooperación desarrollada entre el Consejo General de Pirineos Atlántico y la Diputación Foral de Gipuzkoa, la Eurociudad Vasca, el Consorcio Bidasoa-Txingudi, y dos organismos de cooperación sectorial: la CCI transfronteriza Bihartean y la Plataforma Logística Aquitania-Euskadi. MORATA F., “*Los retos de la cooperación transfronteriza en la Unión Europea (2014-2020)*”, P3T, Journal of Public Policies and Territories, The territorial dimension of EU policy guidelines (EU 2014-2020), n°4, Winter 2013, pág.38: “Esta configuración multinivel es el resultado de la cooperación desarrollada a lo largo de los años, sin que la acumulación de las distintas estructuras haya comportado una revisión de las ya existentes ni un enfoque integrador.”

¹²¹⁷ TAMBOU O., *La coopération transfrontalière européenne à l'échelle de Catalogne*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 2000, pág.39.

Pirineos ha conocido una importante evolución estructural sobre todo con la ratificación por parte del Principado de Andorra del Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 (c).

a.- La CTP, una comunidad de trabajo

Durante la Conferencia de las Regiones Pirenaicas celebrada del 8 al 10 de junio de 1982, la Declaración de Jaca¹²¹⁸ menciona que "la unión europea y las declaraciones oficiales al respecto carecen de sentido alguno si no van acompañadas de una cooperación sincera y leal dentro de las fronteras de Europa". "Orgullosos de su convicción y del respaldo moral de las instancias anfitrionas del Consejo de Europa, así como de la adhesión de los gobiernos implicados de cara a los principios de la cooperación transfronteriza, los representantes de las regiones pirenaicas aceptan comprometerse en una cooperación más estrecha, inspirándose concretamente de la establecida entre las regiones del Arco Alpino y concretamente, del acuerdo firmado el día 2 de abril, en Marsella, entre las regiones francesas, las regiones italianas y los cantones suizos. En dicha lógica, toman nota con satisfacción del proyecto de acuerdo que versa sobre la creación de una comunidad de trabajo de las regiones pirenaicas, presentado por la delegación de Aquitania e invitan a los presidentes y a los responsables de las regiones y comunidades pirenaicas implicadas a examinarlo."¹²¹⁹ Uno de los temas de esta Conferencia radicaba en el papel de los Pirineos en el contexto europeo. Por primera vez, todos los representantes de las regiones del macizo pirenaico se reunieron bajo la dirección del Consejo de Europa: Andorra, Languedoc-Roussillon, Aragón, Aquitania, Cataluña, Midi-Pyrénées, Navarra y el País Vasco. Se adoptó la decisión de crear una estructura que contribuyese en la mejora de la cooperación pirenaica. Mientras que la Conferencia de las regiones pirenaicas se celebró en Burdeos, durante los días 14 y 15 de abril de 1983, las ocho colectividades debatieron un proyecto de acuerdo con vistas a crear la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. A partir de ahí, varios textos vinieron estructurar la Comunidad de Trabajo que interesan examinar para comprobar si la CTP está o estuvo en capacidad de federar estrategias para el macizo y en particular en materia de lucha contra el desempleo.

En primer lugar, el acuerdo que instituyó la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, ha sido adoptado en Burdeos el 15 de abril de 1983 y firmado en Pau el día 4 de noviembre de 1983. Según H. Prat¹²²⁰, "el acuerdo no es un texto revolucionario (...) Tan sólo es definitiva la

¹²¹⁸ Resolución 133 (1982) sobre la Conferencia de las regiones pirenaicas, 17ª sesión, 19-21 de octubre de 1982.

¹²¹⁹ Ibid. Nº 18 Resolución 133 (1982).

¹²²⁰ Intervención durante la Conferencia de Burdeos, durante los días 14 y 15 de abril de 1983.

consecuencia de nuestro deseo de trabajar juntos". Abarcando diez artículos, este texto implanta las bases de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, que pese a no contar con presupuesto propio, funciona según el siguiente esquema: con respecto a los miembros: cuatro comunidades autónomas españolas, tres regiones francesas y Andorra; los órganos: el Consejo de la Comunidad, formado por siete representantes de cada miembro con una exigencia de representación del nivel regional y local. Se celebraron dos sesiones plenarias como mínimo durante cada mandato presidencial bianual. Se trata de intercambiar información, discutir acerca de asuntos técnicos para elaborar soluciones coordinadas de interés común, prestando una especial atención a temas como el de los transportes y las vías de comunicación, los problemas energéticos o el desarrollo regional y rural¹²²¹. La Comunidad es capaz de promover las buenas relaciones entre países vecinos, formular propuestas o actuar a favor de la resolución de problemas comunes. "La cooperación transfronteriza regional y local de los Pirineos cuenta con un marco de referencia implementado. La consolidación de esta nueva Comunidad, con preocupaciones de tipo principalmente práctico, parece estar bien orientada para una tarea de interés europeo como la cooperación y las buenas relaciones entre las regiones fronterizas de Europa. Sin embargo, a pesar de haberse iniciado correctamente el proceso, no debemos esperar obtener resultados espectaculares a corto plazo."¹²²² Por otra parte, el Reglamento de organización y de funcionamiento de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (6 de mayo de 1989), texto de dieciocho artículos, organiza la Comunidad en torno a: una Presidencia, ejercida por cada miembro mediante su Presidente, de una duración de dos años, un Consejo Plenario de la Comunidad, en el que participan siete representantes de cada miembro, un Comité de coordinación, que actúa como un Consejo de Administración, formado por un Presidente y por representantes de los miembros, así como por un Secretario General y comisiones de trabajo, creadas en Consejo Plenario, formadas por uno o dos representantes de cada miembro y cuyo objetivo radica en desarrollar determinados temas específicos. Un Secretario General y en su caso, un Secretario General adjunto, nombrados durante el cambio de Presidencia.

En este contexto, la CTP se perfiló como "un foro de opinión y de encuentro para fijar acuerdos que permitan soluciones globales destinadas a la mejora de las condiciones de vida de la montaña. (...) Ha de potenciar sus lazos internos para presionar a los Gobiernos de sus

¹²²¹ Artículo 2 del protocolo de acuerdo constitutivo de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos de 4 de noviembre de 1983.

¹²²² BERNAD DE EULATE M., "Un organismo de cooperación transfronteriza: la Comunidad de Trabajo de los Pirineos - Organización y funcionamiento", Guía francesa de derecho internacional, volumen 30, 1984. pp.819-835.

respectivos Estados y a la Comunidad Económica Europea a fin de conseguir las ayudas financieras que requieren los planes de desarrollo, los cuales, teniendo la aquiescencia general de todos los afectados, asegurarán el futuro de las comunidades pirenaicas”¹²²³.

En segundo lugar, la Carta de acción de la CTP (7 y 8 de mayo de 1993 en Prades) viene determinar las orientaciones estratégicas de intervención de la CTP. Durante el X Consejo Plenario de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, celebrado los días 11 y 12 de febrero en Montpellier, se adoptó la decisión de elaborar una carta de acción. Así pues, durante los días 6 y 7 de mayo de 1993 en Prades, mientras que se reunía el Consejo Plenario, una carta de acción precisó los ejes de intervención de la CTP, pero sobretodo, dotó a la CTP de un presupuesto propio. Se consideraron prioritarios: la afirmación y la consolidación del papel de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, así como la búsqueda de un equilibrio entre los territorios que la forman. Las grandes líneas de acción para el desarrollo económico y el aumento de los intercambios en los Pirineos consisten en: desarrollar las comunicaciones y las telecomunicaciones, concretamente mediante la promoción del tren de alta velocidad del sur de Europa, desarrollar la investigación y la formación, concretamente mediante la constitución de redes de universidades y de grandes escuelas, desarrollar y habilitar la montaña, protegiendo al mismo tiempo los medios y las especies, desarrollar los intercambios culturales a partir del patrimonio común de las colectividades miembros. Para llevar a cabo dichas acciones, se propuso un esquema de funcionamiento, basado en una distribución precisa de las funciones: El Consejo Plenario define las grandes orientaciones políticas y estratégicas y adopta el programa de acción, así como el presupuesto correspondiente; el Comité de Coordinación establece un programa de acciones a partir de propuestas realizadas por las Comisiones, garantiza el seguimiento y la responsabilidad financiera de las acciones realizadas. Las Comisiones se encargan de implementar el programa de acciones y la Secretaría General y el Comité de Coordinación animan todas las acciones y velan por el respeto del esquema de funcionamiento. No obstante, la CTP recuerda que a pesar de carecer de entidad jurídica, pudieron llevarse a cabo acciones. Sin embargo, un marco jurídico le permitiría actuar con dirección, responder mediante un único interlocutor a las propuestas de la CEE. Así pues, se adoptó una moción en la que se invitó a las instancias nacionales y comunitarias a implantar un régimen de derecho público europeo, que permita que las regiones puedan llevar a cabo sus acciones de cooperación interregional y transfronteriza.

¹²²³ BLANC ALTEMIR A., « *La cooperación transfronteriza en Europa: especial referencia al marco pirenaico* », *op.cit.*, pág.50.

Además, un Acuerdo del Consejo de la CTP vino modificar el Reglamento de organización y de funcionamiento de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (24 de abril de 1997). Reunido en Bertiz-Oieregi, el día 24 de abril de 1997, el Consejo Plenario, bajo propuesta del Comité de Coordinación, adoptó los cambios aportados al Reglamento de organización y de funcionamiento de la CTP de 1989 que versaban sobre la constitución de Comisiones de Trabajo y su funcionamiento.

Con la finalidad de integrar el Principado de Andorra en las instancias comunitaria pirenaica, ha sido necesario dar un marco jurídico a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. Por su flexibilidad y sus escasas exigencias, se optó por un estatuto asociativo de derecho francés.

b.- La CTP, una asociación de tipo Ley 1901

Los estatutos de la Asociación para la Comunidad de Trabajo de los Pirineos de 1993 permitieron integrar al Principado de Andorra en dicha Comunidad. La elección de una estructura asociativa francesa fue adoptada en el XI Consejo Plenario de 1993, a esperas de la creación de un régimen de derecho público europeo. Formados por once artículos, los estatutos no ofrecían ninguna seguridad jurídica, ya que además, el artículo 2 precisa que la asociación se creó entre los representantes, personas físicas, miembros de la CTP. El artículo 8 que evoca la composición de la junta general por parte de los representantes de las colectividades miembros contradecía las disposiciones anteriores. Las incoherencias eran múltiples en cuanto al voto, ya que los miembros no eran los que podían votar, sino las colectividades. Constituida como asociación regida por la Ley francesa de 1901, la Comunidad de Trabajo de los Pirineos cuenta con un presupuesto propio y con una responsabilidad jurídica, no de derecho público, sino de derecho privado. Se articula en torno a una Junta General, un Consejo de Administración (formado por un Comité de Coordinación y el Secretario General), una oficina formada por el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario General y un tesorero. Sin embargo, la firma del Tratado de Bayona el día 10 de marzo de 1995, propuso otras alternativas de estructuración. Además de la asociación de la CTP, se creó un Consorcio de derecho público español como lo establecía el Tratado de cooperación entre colectividades territoriales pero la representación andorrana no podía suscribir. Es en 2010 cuando los miembros de la CTP decidieron centrar la evolución de este organismo en su estructural consorcial puesto que la asociación ya no tenía razón de seguir existiendo en la medida que ya el Principado de Andorra había ratificado el Tratado de

Bayona y había creado un organismo andorrano de cooperación transfronteriza competente para integrar el Consorcio de la CTP. Por tanto, mediante resolución de la Junta General Extraordinaria de 27 de octubre de 2010¹²²⁴, en Luchon la Asociación de la CTP fue disuelta y dejó de existir en febrero de 2013¹²²⁵.

c.- La CTP una única estructura: un consorcio de derecho público español

Primero, la firma, el día 17 de marzo de 2005, de un convenio inter-administrativo de cooperación transfronteriza, tal y como fue previsto por el Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995, permite la creación del Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, formado por todas las colectividades territoriales de la CTP, salvo el Principado de Andorra. Se trata de una entidad jurídica de derecho público español, plebiscitada como organismo de cooperación transfronteriza por el Tratado de Bayona y el Convenio-marco de Madrid de 21 de mayo de 1980. El Consorcio puede contraer obligaciones en el desempeño de sus funciones, realizar actos de disposición y de administración, contratar a personal, realizar pedidos públicos y obtener todo tipo de subvenciones y ayudas emitidas por entidades públicas y privadas. Pero sobretodo, el Consorcio puede directamente solicitar ante la Unión Europea o ante Estados, la obtención de ayudas económicas, lo cual le permite contar con un campo de acción más amplio de aquel que suelen tener los organismos regulados por el derecho privado. La CTP se articula en torno a un Presidente, un Secretario General, un Comité de coordinación y cuatro comisiones de trabajo cuyas temáticas son las siguientes: las infraestructuras y el transporte, la formación y la tecnología, la cultura, la juventud y el deporte, y el desarrollo sostenible. Una de las grandes novedades radica en que a partir de dicho momento, las decisiones adoptadas por el Consorcio, podrán aplicarse directamente al

¹²²⁴ En noviembre de 2009, los Presidentes de la CTP desearon iniciar una evolución jurídica de la CTP en torno a su Consorcio, que integraría a Andorra como miembro, abriendo de este modo el camino de la disolución de su asociación. Del mismo modo, y con motivo de los últimos avances vinculados con el Tratado de Bayona, los miembros de la CTP decidieron, en septiembre de 2010, convocar una Junta General Extraordinaria de la Asociación con vistas a adoptar su disolución voluntaria, cuya entrada en vigor efectiva estaría condicionada por el cumplimiento de las 2 condiciones suspensivas y a garantizar desde el 1 de enero de 2011 la retoma de sus actividades por parte del Consorcio de la CTP antes de su disolución efectiva y de la integración en el Consorcio de la estructura de cooperación andorrana. La Asociación de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) cuya duración es indefinida, de conformidad con el artículo 4 de sus estatutos, se disuelve voluntariamente en virtud del artículo 9 de la Ley de 1 de julio de 1901 y del artículo 14 del Decreto de 16 de agosto de 1901 a partir del cumplimiento de las 2 condiciones siguientes: La ratificación del Protocolo de enmienda y de adhesión al Tratado entre la República Francesa y el Reino de España acerca de la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales, firmado en Bayona, el día 10 de marzo de 1995 y la creación de un organismo de cooperación transfronteriza por parte del Principado de Andorra. Cabe señalar que la ratificación del Protocolo de Enmienda y de adhesión al Tratado entre la República Francesa por parte de Francia y de España tardó bastante. En Francia, se ratificó en julio de 2012. (Loi n° 2012-918 du 27 juillet 2012 autorisant l'approbation du protocole d'amendement et d'adhésion de la Principauté d'Andorre au traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales (JORF du 28 juillet 2012). En España, dicho texto ha sido publicado en noviembre de 2012 (Protocolo de Enmienda y de Adhesión del Principado de Andorra al Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995, hecho en Andorra la Vella el 16 de febrero de 2010. BOE n°279 de 20 de noviembre de 2012).

¹²²⁵ Journal Officiel des Associations n°6 du 9 février 2013, annonce n°634, pág. 578.

mismo en lugar de tener una aplicación específica en cada miembro, tal y como ocurría antes. El Consorcio es responsable de sus actos y puede recibir directamente ayudas y subvenciones de la Unión Europea. Por consiguiente, mientras que durante el periodo comprendido entre 2000 y 2006, al carecer de personalidad jurídica, la CTP no podía pretender ser autoridad de gestión de los fondos INTERREG III A; fue el Consejo Regional de Aquitania quién desempeñó esta función. Sin embargo, el Consorcio se convirtió en la autoridad de gestión exclusiva al completo para los fondos INTERREG de cuarta generación. Segundo, el Protocolo de enmienda y de adhesión del Principado de Andorra al Tratado entre la República Francesa y el Reino de España acerca de la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales, firmado en Bayona, el día 16 de febrero de 2010 suponía la incorporación completa de Andorra en la CTP, constituye uno de los avances más importantes para la cooperación transfronteriza e internacional franco-española. La adhesión del Principado de Andorra al Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 abrió la puerta de una nueva fase de la existencia de la Comunidad de Trabajo de Pirineo. Primero actuando como Comunidad de Trabajo, luego desarrollando sus actividades a través de una estructura asociativa y por último, los miembros constituyeron un Consorcio, de derecho público español. En efecto, visible en la frontera franco-española, el Consorcio es una estructura que por fin permitía que la CTP actuase en calidad de autoridad gestora de fondos INTERREG, ya que por fin, estaba dotada de personalidad jurídica.

La integración del Principado de Andorra en el Consorcio de la CTP constituyó pues una etapa importante. Así los cambios estatutarios del Consorcio, inducidos por dicha integración y por la desaparición de la asociación de la CTP, podían constituir una excelente oportunidad para pensar en el modo de gobernanza de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos en función de sus misiones actuales y de sus objetivos. De este modo, ha sido posible pensar en un nuevo modo de organización y un nuevo funcionamiento en el Consorcio, para llevar a cabo las misiones que realizaba previamente la Asociación, seguir con la realización de iniciativas en los ámbitos determinados en su objeto social y ejercer las funciones de autoridad gestora de los fondos INTERREG. La propuesta consistió por una parte en pensar en la estrategia transfronteriza aplicable la Macizo Pirenaico junto con la red de actores presentes en dicha zona y por otra, modificar la estructura organizativa del Consorcio, simplificándola y procediendo a una fusión coherente de los órganos existentes. La Comunidad de Trabajo de los Pirineos funciona a través de su estructura consorciada. Con motivo de la incorporación del Organismo Andorrano de Cooperación Transfronteriza, el Convenio interadministrativo

de cooperación Transfronteriza firmado el 17 de marzo de 2005¹²²⁶ ha sido objeto de modificaciones acordadas el 15 de noviembre de 2012¹²²⁷. Así, además de rectificaciones de forma¹²²⁸, modificación con respecto al fondo vinieron a alterar el texto inicial¹²²⁹. En efecto, el cambio más destacable figura a nivel orgánico. El Consorcio de la CTP se articulaba alrededor del Comité Ejecutivo, órgano de gobierno y de gestión del Consorcio, integrado por un representante titular y un suplente de cada una de las entidades consorciadas, de la Presidencia ocupada de manera rotatoria, cada dos años por el representante de cada entidad del Consorcio, y del director designado por el Comité Ejecutivo. Con los nuevos estatutos, el esquema orgánico del Consorcio de la CTP varía sustancialmente. En primer lugar, aparece el Pleno, conformado por los Presidentes de las Entidades territoriales miembros del Consorcio, que se reúnen al menos una vez al año y que acuerda las orientaciones estratégicas y políticas del Consorcio a partir de las propuestas formuladas por el Comité Ejecutivo. En realidad, es la tradicional reunión anual del Consejo Plenario que ya tiene existencia jurídica. Esta modificación traducía una voluntad de vincular los Presidentes de Regiones al destino del Consorcio e indicaba una clara voluntad de expresar la vocación político-transfronteriza de dicho organismo. Por otra parte, la figura del Director evoluciona y se convierte en el centro neurálgico del organigrama del Consorcio de la CTP. Es el vínculo entre las dos facetas de la CTP, a la vez una faceta política con respecto a las orientaciones que debe seguir dicha estructura en los ámbitos de su intervención y una faceta de autoridad de gestión del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Francia.-Andorra.

Con esta evolución, y a raíz de estos cambios, se podía considerar que la integración del Principado de Andorra permitiría que la CTP pudiera gozar de una legitimidad y representatividad suficiente para convertirse en la organización encargada de la definición de la política transfronteriza del Macizo Pirenaico y de la coordinación de las políticas

¹²²⁶ Resolución de 10 de noviembre de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de cooperación transfronteriza entre las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón, Navarra y País Vasco, y las regiones francesas de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées y Aquitaine, para la creación de un Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. BOE nº279 de 22 de noviembre de 2005.

¹²²⁷ Resolución de 11 de marzo de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de cooperación transfronteriza para la adhesión del Organismo Andorrano de Cooperación Transfronteriza al Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. BOE nº72 de 25 de marzo de 2013.

¹²²⁸ Los estatutos originarios que regulaban el Consorcio hicieron el objeto de un “toiletage”: revisión de las formulaciones y del vocabulario utilizado, Redacción de los estatutos al presente de indicativo, Limitación de redundancias entre artículos, Simplificación de los estatutos con una redacción más liviana, supresión, agrupación y desplazamiento de algunos artículos.

¹²²⁹ Referencia al órgano andorrano de cooperación transfronteriza y a Andorra en los estatutos (1.1, 1.2, 3.3, 7.1, 20.2, 20.3, 25.2), creación de 2 nuevos órganos: Pleno, Delegado(a)/Secretario(a) General, creación de 4 nuevos artículos: *artículo 6: Pleno, artículo 11: Secretario(a) General, artículo 12: Funciones del/de la Delegado(a)/Secretario(a) General, artículo 26: procedimiento de modificación de los estatutos*; Revisión del funcionamiento del Consorcio (Artículos 3, 15...); Reajuste/ reequilibrado de los papeles y funciones de los siguientes órganos: *del Pleno, del/ de la Presidente del Consorcio, del/de la Secretario(a) General, del/de la Director/a, del Comité Ejecutivo*; modificación de las modalidades de toma de decisión (Artículo 18).

sectoriales necesarias para el desarrollo homogéneo del territorio. Se generó la esperanza de que por fin la CTP iba a tomar en mano el destino transfronterizo del macizo pireneico a un nivel altamente político. Era la oportunidad de demostrar que los conflictos de intereses entre entidades territoriales económicamente asimétricas, por no decir desiguales se podían superar en nombre del interés general transfronterizo, con una clara vocación a dar un tono más federal a las relaciones interregionales para hacer frente común a la crisis y de una voz común implantar el diseño y la elaboración de verdaderas políticas públicas en los ámbitos competenciales respectivos. En base a las grandes orientaciones determinadas a nivel pirenaico, las regiones fronterizas y vecinas como Aquitania y Euskadi podían declinar sus acciones a nivel bilateral. El resultado ha sido más bien matizado. Las ambiciones legítimas inherentes a esta evolución se enfrentaron primero a la sobrevaloración del papel de autoridad de gestión de fondos estructurales. El periodo 2007-2013 demostró la gran complejidad del proceso de gestión, reflejo de una tecnocracia comunitaria lejana de los proyectos transfronterizos de terreno. Por otra parte, las perspectivas políticas han sido limitadas. El principal motivo avanzado ha sido los recortes presupuestarios debido a la crisis económico-financiera y la obligación de contener el gasto público al estricto necesario. Otro motivo menos oficial es que la Comunidad de Trabajo de los Pirineos reúne a Presidentes de Regiones de culturas muy diferentes con metas a veces divergentes y sobre todo con presupuestos y competencias complemente asimétricos, convirtiendo la CTP en una estructura en la que es difícil alcanzar el consenso sobre temas sensibles como la política de empleo, en la que la unanimidad a nivel decisorio no da margen de maniobra y en la que en la unanimidad en las decisiones significa la unanimidad en la atribución de medios (financieros o humanos). Por tanto, presidir la CTP es más bien un ejercicio de diplomacia para federar a los miembros, en el que hace falta el liderazgo para defender los intereses transfronterizos del espacio antes de los intereses regionales. No obstante, la CTP demuestra que “el grado de reflexión estratégica es más bien escaso, a pesar de los condicionamientos de todo tipo que rodean los procesos de decisión e implementación de las políticas.”¹²³⁰ Por otra parte, las dificultades que conoce la CTP para desplegar su potencial demuestran en primer lugar que si es cierto que la dimensión transfronteriza ostenta por definición un carácter transversal, puesto que afecta a numerosas políticas con impacto territorial, resulta ser una “preocupación

¹²³⁰ MORATA F., “*Los retos de la cooperación transfronteriza en la Unión Europea (2014-2020)*”, P3T, Journal of Public Policies and Territories, The territorial dimension of EU policy guidelines (EU 2014-2020), nº4, Winter 2013, pág.38.

estratégica secundaria para los actores institucionales”¹²³¹. En segundo lugar, las funciones de autoridad de gestión del POCTEFA desempeñadas por la CTP atestan primero de la difícil o mejor dicho de la casi inexistencia de la articulación de los programas de cooperación transfronteriza con los programas europeos. “Esto se expresa en los criterios de elegibilidad, en los procedimientos de selección, en la comunicación entre autoridades y entre las distintas instancias responsables de los programas”¹²³²; segundo, de la desmembración de la cooperación en tres ramas: cooperación transfronteriza, transnacional e interregional; tercero, de la ausencia de convergencia entre los programas transfronterizos y regionales “más allá de la coherencia formal y de la duplicidad de los medios de financiación, y ello, a pesar de la complementariedad evidente o potencial (formación profesional y empleo, aprendizaje, inserción profesional ...)”¹²³³, dejando claro la ausencia de estrategias asentadas en el ámbito de la cooperación transfronteriza entre los actores institucionales y las estructuras de gobernanza, traduciendo una falta de proyección a largo plazo y limitándose a proyectos individuales basados en competencias individuales y en el acceso a financiación sobretudo europea. Si la CTP no alcanzó a convertirse en el motor político del macizo pirenaico por motivos esencialmente políticos y culturales, ha sido designada para gestionar el Programa Operativo de Cooperación Territorial España.-Francia.-Andorra para el periodo 2007-2013 y para el periodo 2014-2020.

La elaboración del futuro POCTEFA 2014-2020 se apoyó en la realización de un Diagnóstico Territorial Estratégico¹²³⁴ cuya finalidad era la de contribuir al análisis detallado de las necesidades y de las disparidades de desarrollo de la zona; identificar las complementariedades y las relaciones bilaterales existentes entre los territorios de una y otra parte de la frontera; identificar las necesidades y los potenciales de desarrollo derivadas de estas diferencias y complementariedades; elaborar orientaciones con el fin de optimizar la utilización de los Fondos FEDER; y orientar la redacción del Programa Operativo de Cooperación Territorial 2014-2020. En materia de empleo, la meta es “hacer que el mercado de empleo transfronterizo sea más comprensible y esté mejor integrado” a través de un conocimiento mayor del mercado de trabajo a ambos lados de la frontera, un acercamiento

¹²³¹ *Ibidem*, “Además en la mayoría de los casos, desataca el predominio de los enfoques sectoriales frente a las estrategias de desarrollo integradas. En general, se observa la dificultad de elaborar estrategias debido a la división de competencias entre los distintos niveles de gobierno, así como el ejercicio separado de éstas a ambos lados de la frontera. Así, se produce una formulación de estrategias sectoriales descoordinadas entre sí (desarrollo económico, investigación e innovación, transporte, formación profesional, sanidad, medio ambiente....)”.

¹²³² *Idem*, pág.39.

¹²³³ *Ibidem*.

¹²³⁴ Diagnóstico territorial estratégico y redacción del Programa Operativo de Cooperación Territorial España.-Francia.-Andorra (POCTEFA) 2014-2020. Diagnóstico territorial estratégico Versión 5 del 23 de Octubre de 2013.
https://www.poctefa.eu/FCKeditor/UserFiles/File/2013_11_07_seminaire%20coop%20territoriale/Diagnóstico%20territorial_%20ES.pdf

entre los organismos claves y las iniciativas locales circunscritas en este ámbito, y facilitando la movilidad de los trabajadores. Se trata de “crear un entorno” favorable a la movilidad y la complementariedad de la oferta de empleo, formación, mejorar la empleabilidad fomentando la cooperación entre actores del mercado laboral y formación, fomentar la movilidad y la mejora del nivel de cualificación así como las competencias.

2.- la Conferencia Atlántico-Transpirenaica, una instancia no vinculante

Para el Lehendakari Ibarretxe, la Conferencia trataba de que las "fronteras no nos dividan, sino que nos permitan tomar aire y resolver los problemas" que tienen en común los dos lados del Pirineo, pero advirtió que los acuerdos "no sirven para nada si no tienen continuidad".

En el año 2007, la creación de la Conferencia Eurorregional se formalizó mediante la firma de un convenio entre el Presidente del Consejo Regional de Aquitania, el Presidente del Presidente del Consejo de los Pirineos Atlánticos, el Diputado General de Guipúzcoa, y el Lehendakari de Euskadi en presencia del Prefecto de los Pirineos Atlánticos y del Presidente del Consejo de Electos del País Vasco. El preámbulo del Convenio de cooperación transfronteriza relativo a la Conferencia Eurorregional aclara sobre el funcionamiento y las pretensiones asignadas a dicha instancia, estableciendo que tiene por objetivo “en el marco del respeto mutuo del derecho interno, de las reglas de reparto de competencias, y de los compromisos internacionales de cada uno de los Estados, tomar más conciencia de las problemáticas transfronterizas, en especial, a través de un conocimiento más profundo de los marcos jurídicos, de los procedimientos recíprocos y desarrollar proyectos de cooperación de mayor nivel en el marco de una lista de temas definidos en común, para responder mejor a las preocupaciones concretas que pueden encontrar los ciudadanos de los dos lados de la frontera.”¹²³⁵ A través del nuevo modelo de cooperación, las instituciones se comprometen a reafirmar su compromiso por favorecer la cooperación transfronteriza entre colectividades de un lado y otro de la frontera y a desarrollar proyectos de cooperación de mayor nivel para responder mejor a las preocupaciones concretas que pueden encontrar los ciudadanos de los dos lados del Bidasoa, así como a tomar conciencia de las problemáticas transfronterizas. La Conferencia Euro-regional había fijado cuatro orientaciones de trabajo, que se detallan a continuación con algunas de sus declinaciones temáticas: Facilitar la movilidad y los

¹²³⁵ Resolución 12/2007, de 11 de abril, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación de los convenios celebrados por el Gobierno Vasco, que se indican. Anexo I Convenio de cooperación transfronteriza relativo a la Conferencia Eurorregional de 1 de marzo de 2007. BOPV nº78 de 24 de abril de 2007.

intercambios para los habitantes y actores económicos. La concertación de las políticas públicas permitiría mejorar las funciones logísticas, la complementariedad de las infraestructuras de transporte, los medios de transporte en común, las migraciones pendulares, la fluidez de la red viaria, la cobertura de la telefonía móvil, la distribución del correo, las TIC. Un esfuerzo especial en el campo de la enseñanza de las lenguas del espacio euro-regional (español, euskera, francés) se perfila como un importante desafío para la integración futura de un espacio de vida compartido. Asimismo, se intentaría facilitar (a nivel administrativo y normativo) las "estancias transfronterizas" de grupos de jóvenes. Pero a más corto plazo, la idea de una guía práctica del ciudadano transfronterizo permitiría facilitar las migraciones, la integración y la acogida. En ella se abordarían temas de orden jurídico, los trámites que han de efectuarse, la localización de organismos claves, los tramites que se deben realizar en el ámbito laboral, el acceso a las prestaciones por desempleo .etc. Salvaguardar el medioambiente y la calidad de vida. En este campo es necesaria una puesta en común de la información y normativas existentes en la materia. A largo plazo se podría establecer una cooperación en materia de derecho medioambiental (por ejemplo: la armonización de las directivas europeas). Son muchos los ámbitos que necesitan auténticos partenariados: el litoral, el agua, la montaña, los residuos, la prevención sanitaria, la gestión de riesgos. Fomentar la creación de riqueza mediante cooperaciones en materia de formación, transferencia tecnológica, desarrollo económico... Se han de fomentar nuevos partenariados entre las universidades, centros escolares, estructuras de acompañamiento económico, centros técnicos...para permitir la movilidad de las personas en formación, la homologación de las competencias/titulaciones, las sinergias entre laboratorios y empresas, los proyectos industriales... Más allá de todo esto, el acceso a los « mercados laborales » recíprocos es un importante objetivo. Cabría contemplar sinergias en campos altamente estratégicos como: la industria aeronáutica, el desarrollo de las energías renovables, el turismo... Mejorar el servicio público transfronterizo es otro eje de actuación de la Conferencia. Así, además de los temas ligados a la formación (sobre todo los idiomas) y a la homologación de titulaciones/normativas, una "vigilancia jurídica" permanente debería permitir actuar con anticipación en lo relativo a la evolución de las legislaciones y jurisprudencias nacionales y europeas, y su adecuación al contexto local. Esto atañe sobre todo a los temas relacionados con el derecho laboral (por ejemplo las condiciones laborales de los trabajadores), -la continuidad de las prestaciones sociales y de la fiscalidad,...etc. En el campo sanitario y social, numerosas cuestiones merecen una estrecha coordinación, condiciones de acogida y asistencia a enfermos transfronterizos, organización de las urgencias, tratamiento de los

problemas de salud pública existentes a ambos lados de la frontera, respuesta médico-social ante preocupaciones compartidas.

El complejo entramado institucional creado a lo largo de los últimos 15 años para fomentar la cooperación entre Euskadi y Aquitania sigue sin plasmar sus trabajos en proyectos concretos. Pese a esta falta de resultados, representantes del Gobierno vasco, la Diputación guipuzcoana, el Consejo General de los Pirineos Atlánticos, la Prefectura de Bayona y el Consejo Regional de Aquitania, que integran la Conferencia Eurorregional -a partir de 2010 se llamará Conferencia Atlántico Transpirenaica (Asociación para la Conférence Atlantique Transpyrénées)¹²³⁶- ratificaron en San Sebastián su voluntad de continuar impulsando la colaboración entre ambas regiones. Este “foro de diálogo informal”, funcionando como Asociación de derecho francés “Ley 1901” que tampoco tiene poderes ejecutivos, pretende mantenerse como una mesa de trabajo que se centrará en materias como cooperación hospitalaria, movilidad interregional, pesca o prevención de las drogodependencias. Tras 5 años de funcionamiento, el principal resultado de esta cooperación ha sido la firma de un convenio de asistencia sanitaria de urgencia entre el Centro Hospitalario de Bayona y Osakidetza de Donosti. Así, entre los objetivos fijados y las realizaciones concretas, la Conferencia no ha logrado imponerse. No es el cambio de nombre que dará a este organismo la envergadura necesaria para ser un actor de las relaciones transfronterizas. Y mucho menos ahora que dos de sus miembros Aquitania y Euskadi han decidido crear una estructura propia. Durante el Comité Director de la Conferencia Atlántico Transpirenaica, reunido el 19 de junio de 2012, acordó la disolución de la Asociación para la Conferencia Atlántico Transpirenaica¹²³⁷ así como la vigencia del Convenio-marco de cooperación transfronteriza de 1 de marzo de 2007¹²³⁸ se recordó la razón de existir de esta instancia: reunir las instituciones más importantes de cada lado de la frontera con la virtud de contar con la participación de los servicios del Estado francés, pero sin disponer de un presupuesto ni decidir de manera vinculante. De otro lado, se plasmaron las principales dificultades encontradas por la Conferencia Atlántico Transpirenaica es decir la imposibilidad de movilizar al más alto nivel dejando constancia que la Conferencia Plenaria no se había reunido desde su creación y la existencia de múltiples acuerdos en esta parte de la frontera entre el Consejo General de

¹²³⁶ Association pour la Conférence Atlantique Transpyrénées (R.N.A W64100522), Déclaration de constitution à la Sous-Prefecture de Bayonne, le 29 juin 2010. JO des Associations du 10/07/2010, annonce n°1047.

¹²³⁷ Déclaration de dissolution de l'Association pour la Conférence Atlantique Transpyrénées le 15 décembre 2012. JO des Associations du 5 janvier 2013, annonce n°699.

¹²³⁸ En virtud del artículo 5 del Convenio de cooperación transfronteriza relativo a la Conferencia Euro-regional, la duración del convenio es de diez años, o sea hasta el 1 de marzo de 2017.

Pirineos Atlánticos y la Diputación Foral de Guipúzcoa, los acuerdos relativos a los fondos Aquitania-Euskadi, la creación de la AECT. A pesar de las críticas que pudieron formular los miembros de la CAT en cuanto a sus resultados o a su utilidad exclusiva para la parte francesa, no deja de ser la instancia que ha permitido a los servicios del Estado francés intervenir al lado de las entidades territoriales francesas y españolas cuyo objetivo era favorecer las políticas de proximidad y no debatir de estrategias que incumbe a otro nivel de competencias.

En todo caso, en el ámbito del empleo transfronterizo, “de lo que se trata en definitiva, es de establecer una cooperación transfronteriza de proximidad que mejore realmente la convivencia de las ciudadanas y ciudadanos que habitan las zonas transfronterizas, de manera que la existencia de una frontera no sea ya un límite o una separación, sino que suponga un punto de contacto que pueda traducirse en una oportunidad de desarrollo para las comunidades colindantes”¹²³⁹, y la Conferencia Atlántico Transpirenaica que aseguraba a la vez “la articulación de los actores institucionales involucrados en la cooperación en varios niveles e intentaba paliar la ausencia del Estado francés del dialogo franco-español”¹²⁴⁰, podría desempeñar un papel relevante. En este caso es necesario volver a su génesis y su esencia. En primer lugar, el Convenio marco le atribuye las siguientes funciones claves: organizar encuentro de las autoridades públicas para ofrecer respuestas operativas a las cuestiones de interés común de cara a la toma de decisión en sus ámbitos propios de actuación; posibilitar el debate de las cuestiones estratégicas que conciernen a sus territorios, a adoptar posiciones coordinadas a medio y largo plazo; y facilitar la puesta en marcha de políticas públicas concertadas en las zonas de primera proximidad. En segundo lugar, gracias a su carácter informal, deja una cierta libertad al conjunto de actores para involucrarse (Región Aquitania, Consejo General de Pirineos Atlánticos, Comunidad Autónoma del País Vasco, la Diputación Foral de Guipúzcoa a los que se unen los representantes de la Prefectura de los Pirineos Atlánticos y el Consejo de Electos del País Vasco) y un margen de maniobra interesante para poder sugerir medidas adaptadas, de acuerdo con las instituciones competentes¹²⁴¹ (el Servicio Público del Empleo francés, el Pôle Emploi, está representado

¹²³⁹ DE CASTRO RUANO J.L., “Nuevos instrumentos de cooperación transfronteriza en el espacio pirenaico: El Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y la Conferencia Euro-regional Vasco-Aquitana”, In CANCELA OUTEDA C. (Coord.), Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas, Tórculo Edicions, Col. Ciencia Política e da Administración, Serie Congresos, xornadas e seminarios, 2009, pág.59.

¹²⁴⁰ Guide Méthodologique «Articuler la politique de cohésion, les dispositifs de gouvernance et les logiques territoriales transfrontalières», MOT, Paris, 2012, pág.75.

¹²⁴¹ Artículo 3 del Convenio de cooperación transfronteriza relativo a la Conferencia Euro-regional de 1 de marzo de 2007.

por la Prefectura) y de proximidad a las necesidades laborales identificadas en el territorio. En efecto, es importante subrayar que “la capacidad de acción estratégica de las colectividades infra estatales no puede ser plenamente productiva sin la implicación de los Estados”¹²⁴², debido al campo restringido de competencias ejercidas por las entidades territoriales. La realidad institucional se impone de por sí. Aunque la Comunidad Autónoma del País Vasco quisiera colaborar con una Región Aquitania disponiendo de competencias similares, no es el caso y se debe tomar en cuenta la existencia de un Estado central fuerte como lo es el Estado francés, depositario de competencias designándolo como actor ineludible y legítimo en los proyectos estratégicos transfronterizos. Por otra parte, se debe superar otro obstáculo: la falta de confianza a veces expresada por las Administraciones centrales en cuanto a las iniciativas de las entidades territoriales¹²⁴³. “Los Estados resisten “a la emergencia de un derecho operativo de la cooperación transfronteriza. Temen por una parte asistir a la ineluctable constitución de verdaderas entidades rivales del Estado en el escenario internacional, y pues nada menos que el final de un ordenamiento internacional fundado en la igualdad soberana de los Estados si se permite un acceso amplio a las relaciones (y al derecho) internacionales a sus colectividades territoriales”¹²⁴⁴. Lo que revela que la dificultad sustancial de la cooperación transfronteriza y de sus ámbitos de realización no es el diseño de un proyecto común o la elaboración de una estrategia sino que el problema mayor radica en la organización y la coordinación de los actores. El freno no es de orden jurídico sino más bien de naturaleza política.

B.- De la cooperación a la integración transfronteriza: la Eurorregión Aquitania-Euskadi

En el espacio eurorregional aquitano-vasco, como en la mayoría de las zonas transfronterizas, la cooperación transfronteriza se caracteriza por ser “un proceso complejo, a lo largo del cual hay que llevar a cabo un cierto número¹²⁴⁵ de tareas (...): concretar los objetivos iniciales

¹²⁴² COMTE H., “Les acteurs et la légitimité des projets stratégiques transfrontaliers », in *Aux coutures de l’Europe*, L’Harmattan, 2006, p.196.

¹²⁴³ UEBERSCHLAG J., *La Coopération transfrontalière. De la nécessité d’élaborer et mettre en œuvre une véritable politique transfrontalière. Mission de réflexion et de propositions. Rapport à Monsieur Le Premier Ministre, Assemblée Nationale, Paris, 1996*: « La pratique de las administraciones del Estado, que sea nacional o desconcentrada, parece quedarse sin embargo en segundo plano con respecto a las posibilidades teóricas de los textos jurídicos y a menudo marcada por una reticencia difusa, incluso una sospecha frente a las acciones de cooperación transfronteriza iniciadas por las colectividades territoriales”.

¹²⁴⁴ LEVRAT N., « *Le statut juridique des “stratégies transfrontalières”* », in *Aux coutures de l’Europe*, L’Harmattan, 2006, p.212.

¹²⁴⁵ MORATA F., “*Los retos de la cooperación transfronteriza en la Unión Europea (2014-2020)*”, P3T, *Journal of Public Policies and Territories*, The territorial dimension of EU policy guidelines (EU 2014-2020), n°4, Winter 2013, pág.38.

(...); acordar la puesta en común de respectivos recursos; implicar a representantes de intereses heterogéneos e incluso contradictorios; integrar distintas competencias; gestionar las interacciones internas y externas y, en particular, los inevitables conflictos; crear y desarrollar una cohesión interna; y por último, aprender de los éxitos y, sobre todo, de los fracasos”. Así, la cooperación transfronteriza se convierte en un vector de integración de la Eurorregión Aquitania-Euskadi (1) desembocando en un nuevo tipo de gobernanza (2).

1.- La vocación integrativa de la Eurorregión Aquitania –Euskadi

Dos tipos de cooperación se desarrollaron entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Región Aquitania: el primer tipo es de carácter macro-institucional y está basado en acuerdos políticos cuyo impacto se siente a un triple nivel transnacional, transfronterizo e interregional; el segundo tipo abarca la cooperación micro- institucional, que se concreta a través de la celebración de protocolos de carácter más bien territorial (a). Así los Protocolos de Cooperación Transfronteriza se configuraron como las premisas de la Eurorregión Aquitania-Euskadi (b).

a.- Los Protocolos de Cooperación Transfronteriza: premisas de la Eurorregión Aquitania-Euskadi

En materia de cooperación transfronteriza, la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Región Aquitania han formalizado su colaboración a través de la firma de Protocolos, definidos como “mecanismos de expresión diferenciados entre una diversidad de prácticas existentes y tendentes a la colaboración entre la pluralidad regional europea, transfronteriza o eurorregional, que buscan sus propias soluciones, y sus propios métodos de aproximación”¹²⁴⁶. Su objetivo es el de institucionalizar mecanismos interregionales de información, de programación y de acciones pero también de “ahondar en el proceso de regionalización europea (...) lograr que las interacciones entre regiones contribuyan a armonizar los niveles de desarrollo económico entre regiones”¹²⁴⁷. Mediante el Protocolo de cooperación entre la Región Aquitania, la Comunidad Autónoma de, el 3 de octubre de

¹²⁴⁶ GARMENDIA GUTIERREZ A., “Alcance y evaluación de la cooperación transfronteriza entre Euskadi, Navarra y Aquitania”, Cuadernos Europeos de Deusto, nº26/2002, pág.73.

¹²⁴⁷ MUÑOA GANUZA J-Mª, “La cooperación transfronteriza en Euskadi”, Tempo exterior nº3 segunda época, xullo/dicembro 2001, pág.3 http://www.igadi.org/arquivo/te_se03/a_cooperacion_transfronteriza_en_euskadi.htm

1989¹²⁴⁸, se inicia unas relaciones institucionales permanentes entre ambas regiones¹²⁴⁹ y se afirma que “la regionalización en la Comunidad es, a la vez, factor de desarrollo y de cohesión económica, factor de democratización de la integración comunitaria, factor de valoración de las especialidades culturales y que, por consiguiente se manifiesta como un proceso necesario e irreversible”. A través de este instrumento se pretende intercambiar todas las informaciones necesarias sobre sus políticas respectivas en materia económica y social y promover el desarrollo de la formación, investigación y la revalorización del patrimonio cultural y lingüístico. Para alcanzar estos objetivos, el Protocolo contempla la creación de una Comisión Permanente Institucional conformada por los Presidentes de las dos regiones, cuatro delegados de cada región y un representante de las colectividades infra-regionales del territorio histórico de Guipúzcoa y del Departamento de Pirineos Atlánticos. Una Oficina Permanente, creada por el Protocolo anexo al Protocolo de colaboración de 30 de septiembre de 1990, se encargaba de las tareas de secretariado. Con el Protocolo de cooperación entre la Región Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra, celebrada el 13 de febrero de 1992, se crean los Fondos por la Cooperación Transfronteriza¹²⁵⁰.

Cada frontera es única por sus características históricas y políticas que singularizan las interacciones que desarrollan las autoridades locales entre ellas, en otros términos “las diferencias determinadas por los límites fronterizos a la hora de organizar las áreas de frontera, hacen muy difícil realizar un análisis homogéneo”¹²⁵¹. Entre la Región Aquitania y la Comunidad Autónoma del País Vasco, la frontera constituye un “símbolo de una unión infalible”¹²⁵² y la progresiva intensificación de la cooperación histórica y cultural se tradujo en el Protocolo Adicional al Protocolo Marco de Colaboración entre ambas regiones que alcanza su mayor expresión en la creación de un Fondo Común dotado de aportaciones

¹²⁴⁸ Para Susana Beltrán, este acuerdo entra en la categoría de los no normativos puesto que establecía el marco general para iniciar una futura cooperación entre las dos regiones “sin que se concretasen las acciones ni se pusiera en común medios financieros.” BELTRAN S., Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro, Universidad Autónoma de Barcelona, 2001, pág.90.

¹²⁴⁹ Como lo destaca J-M Muñoz, in “*La cooperación transfronteriza en Euskadi*”, (Tempo exterior nº3 segunda época, xullo/diciembre 2001, pág.3): “Al hilo de una política ya emprendida, (...) que culminó con la firma de un Protocolo de Cooperación Transfronteriza en octubre de 1989 entre la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Región Aquitania, al que se une la Comunidad Foral de Navarra, el 13 de febrero de 1992. Un acuerdo de cooperación trilateral que se ha visto alterado de forma importante, ya que Navarra en el año 2000 se desligó unilateralmente del acuerdo, por falta de sintonía con Euskadi”. En efecto el 24 de enero de 2000, el Presidente del Gobierno Foral de Navarra decide dar por resuelta la colaboración con el ejecutivo vasco. Véase GARMENDIA GUTIERREZ A., “¿Regresión o inflexión? De la cooperación tripartita a la bipartita desdoblada”, in “*Alcance y evaluación de la cooperación transfronteriza entre Euskadi, Navarra y Aquitania*”, Cuadernos Europeos de Deusto, nº26/2002, pág.81.

¹²⁵⁰ Resolución 3/1998, de 28 de enero, del Director de la secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación de los Convenios de colaboración transfronteriza celebrados por el Gobierno Vasco y por las Entidades Forales y Locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que se indican. BOPV nº32 de 17 de febrero de 1998.

¹²⁵¹ BUFON M., “*Geography of border landscapes, borderlands and Euroregions in the enlarged EU*”, Rivista Geografica Italiana nº113, pp.47-52 (pág.50).

¹²⁵² TRILLE S., La coopération territoriale en Europe, l'exemple de la frontière franco-espagnole, *op.cit.*, pág.62.

económicas por parte de los dos protagonistas¹²⁵³. Pues, el Fondo Común es un instrumento clave de la Cooperación entre estas dos regiones. En efecto, si desde un punto de vista jurídico, la institucionalización de la cooperación requiere la creación un marco de regulación común a través del instrumento convencional o la constitución de una estructura jurídica autónoma que reúne a los protagonista y que está especialmente dedicada a la intensificación de la cooperación entre los socios, no se puede negar la particular relevancia del ámbito financiero. El Fondo Común se caracteriza por un doble objetivo: en primer lugar, el de la clara manifestación por parte de la Región Aquitania y de la Comunidad Autónoma Vasca de asegurar la financiación de acciones transfronteriza inherentes a la lógica del “bottom-up” sugeridas por los actores locales (públicos o privados) que permiten cubrir necesidades con un perfil transfronterizo ; en segundo lugar, ambas regiones al margen de su marco competencial y de sus objetivos respectivos a nivel de su territorio, diseñan una estrategia autónoma, soberana y emancipada en la que la respuesta a los obstáculos generados por la frontera proviene de ambos actores y se financia con cargo a los presupuestos generales aquitano y vasco, sin intervención del nivel supra.-territorial. Dicha creación se justifica, de una parte por la “general necesidad de integración social, cultural y económica de los espacios transfronterizos, inherente al proceso de construcción europea en marcha”, y de otra parte por la existencia de una “comunidad humana cuyos especiales vínculos lingüísticos y culturales con el pueblo de la Comunidad Autónoma Vasca reclaman una particular atención y dedicación”¹²⁵⁴. Dispositivo financiero de apoyo a la cooperación aquitano-vasca, el Fondo Común Aquitania-Euskadi pretende acercar los promotores de proyectos en ambos lados, sin especial intervención estatal.

La peculiar regulación del Fondo Aquitania-Euskadi ha conocido una evolución importante. Se distinguen dos fases: la primera que se extiende hasta la convocatoria para el ejercicio 2011 y que se desarrolló con carácter bi-procedimental; y la segunda fase que corresponde a los ejercicios 2012 y siguientes tras la creación de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial que es la estructura que desde entonces convoca anualmente. Para evitar el escollo que podía provocar la asimetría competencial que existe entre ambas regiones, en base a una

¹²⁵³ GARMENDIA GUTIERREZ A., “Alcance y evaluación de la cooperación transfronteriza entre Euskadi, Navarra y Aquitania”, Cuadernos Europeos de Deusto nº26/2002, Instituto de Estudios Europeos, pp. 73-105; LETAMENDIA F., La cooperación transfronteriza europea en el País Vasco: realidades y limitaciones, Seminari: La cooperación transfronterera a la UE, 1-2 d’octubre 2008, Institut Universitari d’Estudis Europeus, pp.19 a 21.

<http://www.recercat.net/bitstream/handle/2072/203955/N%C2%BA%2022,%20%202008.pdf?sequence=1> ; TRILLE S., La coopération territoriale en Europe, l’exemple de la frontière franco-espagnole, L’Harmattan, Paris, 2013, pp. 61-62

¹²⁵⁴ Decreto 410/1991, de 9 de julio, del Fondo Aquitania-Euskadi. BOPV nº154 de 31 de julio de 1991. Decreto 268/1993, de 21 de septiembre, de modificación del Decreto por el que se regula el Fondo para la Cooperación Aquitania-Euskadi. BOPV nº207 de 26 de octubre de 1993.

dinámica voluntarista, la primera generación de ayudas atribuidas con cargo al Fondo Aquitania-Euskadi estaba sometida a un procedimiento que en realidad era doble. De manera que el marco normativo de dicho Fondo, expresión de la voluntad de autofinanciar proyectos de interés general transfronterizos libremente seleccionados y promovidos por un amplio abanico de actores, establece un procedimiento que traducía la coexistencia de legislaciones en materia de subvenciones y la superación de las asimetrías legales, exige no obstante el cumplimiento de requisitos de distinta naturaleza: los requisitos de carácter territorial, temporal y material.

Sin entrar en el detalle de la ruptura del Protocolo entre Euskadi-Navarra-Aquitania, el Fondo para la cooperación Aquitania-Euskadi se dirige a actores radicados tanto en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en los tres territorios históricos) como en el territorio aquitano y sus cinco departamentos. Inicialmente, la norma reguladora del Fondo transfronterizo especificaba que los beneficiarios podían ser entidades o personas públicas o privadas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, comprendiéndose entre ellas los Órganos Forales de los Territorios Históricos, Ayuntamientos, centros docentes públicos o privados, de nivel universitario y no universitario, asociaciones, empresas, sociedades, etc. Asimismo, podían solicitar de forma conjunta ayudas con cargo al Fondo varias de las entidades o personas físicas o jurídicas mencionadas en el apartado anterior cuando intervenían como cotitulares de un proyecto único¹²⁵⁵. La convocatoria 2014¹²⁵⁶ se dirige a las personas jurídicas, públicas o privadas, que tienen su sede social o su domicilio en territorio de la Región de Aquitania o de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que lleven a cabo proyectos de cooperación interregional con otras personas jurídicas, públicas o privadas, situadas en los territorios de la región de Aquitania y de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Por tanto, gracias a su ámbito territorial delimitado, el Fondo Aquitania Euskadi constituye un instrumento financiero territorial especialmente dirigido a la financiación de proyectos bilaterales con especial interés para dicho espacio. La existencia de una larga cooperación entre ambas regiones ha permitido demostrar el carácter fundamental del elemento financiero en la realización proyectos transfronterizo. Por otra parte, una convocatoria anual para solicitar un apoyo financiero a cargo del Fondo Aquitania-Euskadi permite dar continuidad al funcionamiento de la cooperación interregional y mantener una vía de financiación para la promoción de proyectos locales, aunque el importe global del fondo sea limitado. Con

¹²⁵⁵ Artículo 4 del Decreto 410/1991 de 9 de julio.

¹²⁵⁶ <http://www.aquitaine-euskadi.eu/media/8452/Appel-a.-projets-Aquitaine-Euskadi-2014-ES.pdf>

respecto a los proyectos presentados, deberán comenzar a más tardar un mes después de la fecha de publicación de la selección. Su duración no podrá ser superior a 12 meses desde la fecha de publicación de la selección. Este criterio temporal es relevante porque traduce la voluntad de las regiones de apoyar proyectos de ambición diferente. En efecto, en materia de proyectos de cooperación transfronteriza, el Fondo Común viene a financiar proyectos puntuales que responden a una necesidad bien identificada, o las premisas de una cooperación que tiene vocación de estabilizar en el tiempo pero también puede constituir una fase de test de doce meses de la cooperación entre dos promotores para luego ampliar la colaboración y solicitar un apoyo financiero mayor, por ejemplo, a través de POCTEFA. Por último, en el ámbito financiero, es relevante señalar que la asignación del Fondo Común Aquitania Euskadi presenta una doble limitación: en primer lugar, con respecto a su dotación global anual. De capacidad financiera limitada, los importes varían según los años. En 2008, la dotación global alcanzaba unos 760000 euros¹²⁵⁷, unos 900000 euros para los ejercicios 2012 y 2013, y sólo 300000 euros para la convocatoria 2014. El importe asignado a dicho fondo condicionará la existencia, la promoción y el tenor de proyectos de cooperación Transfronteriza. En segundo lugar, el importe de la ayuda que se conceda a un proyecto con cargo al Fondo no puede exceder del 50% el importe total del proyecto.

Con la creación de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Euroregión Aquitania Euskadi en 2011, el Fondo Común Aquitania-Euskadi, como tal desaparece y se institucionaliza una segunda generación de fondos puesto que los socios decidieron “mantener la dinámica de la política de cooperación iniciada por dicho Fondo que ha tenido por objeto promover las acciones de cooperación de los agentes socioeconómicos para la realización de proyectos comunes entre socios situados en la Comunidad Autónoma de Euskadi y en la Región Aquitania”¹²⁵⁸. En este contexto, la AECT actúa como organismo financiador. Así, la AECT Euroregión Aquitania Euskadi, sustituye a las dos entidades territoriales que la conforman y se convierte en la estructura única y unitaria encargada de llevar a cabo las acciones de cooperación que contribuyen al desarrollo económico, social y cultural de la Euroregión y representa a esta última ante cualquier tipo de instancia¹²⁵⁹. El artículo 6.1 apartado primero de los Estatutos viene circunscribir las funciones dentro del marco de las competencias ejercidas por cada uno de los integrantes según su derecho interno. Por tanto,

¹²⁵⁷ Resolución de 31 de marzo de 2008, del Secretario General de la Presidencia, por la que se convocan ayudas con cargo al Fondo Común de Cooperación Aquitania-Euskadi. BOPV nº61 de 1 de abril de 2008.

¹²⁵⁸ Deliberación 2012/05 de la Asamblea de la AECT Euroregión Aquitania-Euskadi celebrada el 22 de marzo 2012, relativa a la convocatoria de ayudas para proyectos “Aquitania/Euskadi 2012”.

¹²⁵⁹ Cláusula cuarta del Convenio constitutivo de la AECT Euroregión Aquitania-Euskadi de 12 de diciembre de 2011.

tanto los beneficiarios radicados en Aquitania como en Euskadi están sometidos a las obligaciones inherentes a la aplicación de un solo derecho (el francés) y no de dos como se producía anteriormente, lo que se traduce en una simplificación procedimental. Originariamente, el Fondo Común Aquitania-Euskadi estaba constituido por aportaciones iguales aquitanas y vascas, correspondiendo con la dotación global del Fondo por un ejercicio anual. Ahora, las ayudas otorgados por la AECT provienen del presupuesto de esta institución. En base al artículo 11 de sus estatutos, el presupuesto está evidentemente financiado por las aportaciones obligatorias de sus miembros a partes iguales y fijadas por la Asamblea pero también por subvenciones públicas, donativos, préstamos y otros ingresos legalmente autorizados. Con respecto del control administrativo y financiero de la Agrupación, se efectúa conforme al derecho francés. O sea, que se aplican las normas francesas relativas a la contabilidad pública y la Cámara Regional de Cuentas participa en el control de la AECT como organismo de auditoría externa. Sin embargo, el convenio al igual que los estatutos introducen un matiz como señal de la presencia supralocal: “Las autoridades francesas encargadas del control informan a las autoridades españolas de los eventuales comentarios formulados con ocasión de dicho control, y les comunican además toda información solicitada por estas últimas. Las autoridades españolas podrán efectuar los controles sobre las acciones de la AECT llevadas a cabo en España cuando la legislación española lo exija”. Desde el ejercicio 2012, la convocatoria, las solicitudes de ayudas, la selección y la resolución de concesión corresponden a la AECT Eurorregión Aquitania-Euskadi, en base a la legislación francesa. Los proyectos de cooperación subvencionables deben tener relación con las prioridades estratégicas de la Eurorregión, como desde el origen, tienen que ostentar un carácter verdaderamente bilateral, pero también un carácter innovador y deberán indicar las fuentes de financiación solicitadas y otorgadas. En segundo lugar, hasta la convocatoria 2014, los proyectos debían consistir en acciones que se desarrollen en los siguientes ámbitos: Grupo I: Enseñanza Superior, investigación, innovación tecnológica, Grupo II: Economía, desarrollo sostenible, agricultura, medioambiente y turismo, Grupo III: Cultura, deporte, educación y juventud. La convocatoria para el ejercicio 2014 establece las prioridades en las que los proyectos se deben enmarcar. Antes de examinar los ámbitos de interés para la Eurorregión, es relevante indicar que el presupuesto asignado a esta convocatoria representa solo un tercio de lo que la Eurorregión suele proponer: 300000 euros para el año 2014 contra 900000 euros para los ejercicios 2012 y 2013. Por tanto, la relación de ámbitos es restrictiva y se ciñe a lo que los miembros de la AECT consideren verdaderamente prioritarios para 2014. Los proyectos deben relacionar con cultura - apoyo a la creación –

patrimonio, educación, deporte juventud y plurilingüismo. De conformidad con las reglas de funcionamiento de la AECT, la decisión de concesión de la ayuda la adoptará El Comité Ejecutivo previa consulta a los Comités Técnicos Mixtos encargados de la instrucción del expediente. Los criterios de selección establecidos para valorar los proyectos son: el impacto socio-económico (empleo), la ejemplaridad y la reproductibilidad, la igualdad de oportunidades, la diversidad territorial, la implicación y la inserción de los jóvenes, la movilidad de los actores de la Eurorregión, un efecto vertebrador y multiplicador, la existencia de una co-financiación (pública o público-privada). Al modificar los ámbitos de los proyectos subvencionables para el años 2014, los criterios de valoración han sido modificados y varían sustancialmente de los ejercicios anteriores. La selección se efectúa en base a los siguientes elementos : la puesta en marcha de acciones de valorización y de mediación, la dimensión digital, la ejemplaridad y la reproductibilidad, la igualdad de oportunidades, la diversidad territorial, la implicación y la inserción de los jóvenes, la movilidad de los actores de la Eurorregión, y la co-financiación (pública o público-privada). Los beneficiarios pueden ser personas jurídicas, públicas o privadas, que lleven a cabo proyectos de cooperación interregional con otras personas jurídicas, públicas o privadas, situadas en los territorios de la región de Aquitania y de la Comunidad Autónoma de Euskadi y que hayan presentado la petición para beneficiarse de una subvención de la convocatoria Aquitania – Euskadi. De forma similar al procedimiento establecido anteriormente entre los beneficiarios aquitanos y el Consejo Regional de Aquitania, se firma un convenio entre la AECT Eurorregión Aquitania-Euskadi y los beneficiarios situados en ambos lado de la frontera tras notificación de la resolución que adjudica la subvención.

En definitiva, la evolución del Fondo Común Aquitania-Euskadi ha sido un “instrumento de reparto y gestión de un capital que contribuía la cooperación transfronteriza pero se ha convertido con la creación de la AECT, en un mecanismo generador de cooperación transfronteriza continuada y espontánea. Por otra parte, es una expresión fuerte del fenómeno de europeización que incide en la cooperación, de esta manera “en el orden de las políticas públicas europeas, no se trata de ver cómo éstas han sido definidas “arriba” sino más bien, como son percibidas y reapropiadas concretamente por “abajo”¹²⁶⁰.

b.- La Eurorregión Aquitania-Euskadi

¹²⁶⁰ WEISBEIN J. y PASQUIER R., “L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire », Politique européenne n°12, L'Harmattan, janvier 2004.

La cooperación transfronteriza, promovida e impulsada por la Unión Europea, gracias en parte a la creación de eurorregiones y de organismos de cooperación territorial, aparece como un eje estratégico de permeabilización de las fronteras al agilizar los intercambios e impedir que la “frontera se convierta en un muro de aislamiento o en un instrumento para eludir las normas estatales y la confianza en el Estado de Derecho”¹²⁶¹. Para el Parlamento Europeo “la cooperación transfronteriza tiene una importancia fundamental para la integración y la cohesión de la Unión Europea y pide a los Estados y a la Comisión Europea de promover la generación de eurorregiones”¹²⁶². La Eurorregión presenta una doble característica: en primer lugar, la constitución de la Eurorregión Aquitania Euskadi establece una “plataforma de intercambio y cooperación transfronteriza horizontal entre gobiernos locales y regionales; promueven, así mismo, una mayor cooperación vertical entre las autoridades regionales o locales, los gobiernos estatales y las instituciones europeas”¹²⁶³. En segundo lugar, una Eurorregión constituye una unidad territorial definida por sus límites geográfico, político-administrativo y donde se comparten particularidades culturales, económicas o sociales.

El concepto de Eurorregión es un constructo integrativo que evolucionó en mismo tiempo que la construcción europea (1). Herramienta de cooperación transfronteriza, la Eurorregión desempeñan una creciente función subsidiaria pero esencial de la gobernanza europea (2).

1- La Eurorregión, un constructo integrativo en constante evolución

Desde un punto de vista histórico, La cooperación transfronteriza siempre ha sido un área de reflexión privilegiado del Consejo de Europa¹²⁶⁴. Impulsó una de las primeras iniciativas en la materia con el acuerdo de Benelux de 1948 que debía permitir vencer el efecto de las fronteras estatales. Así, en 1958, fue creada la primera Eurorregión entre el territorio alemán de Gronau y el holandés de Enschede. Otras experiencias fuera de la CEE se desarrollaron en Escandinavia, Calotte del Norte y Kvarken en las fronteras de Dinamarca, Finlandia, Noruega

¹²⁶¹ MARTINEZ PEREZ E-J, La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006; FERNANDEZ SANCHEZ A., La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarbe y Alentejo), Atelier, Barcelona, 2008.

¹²⁶² Resolución del Parlamento Europeo sobre la función de las «eurorregiones» en el desarrollo de la política regional (2004/2257(INI)), DO C 285 E de 22.11.2006, p. 16 y 71.

¹²⁶³ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, Dictamen sobre las “Eurorregiones”, (2007/C 256/23), pág.132.

¹²⁶⁴ Resolución 118 (1980) acerca de la cooperación transfronteriza en Europa, de la Conferencia de los Poderes Locales y regionales de Europa, 15ª sesión, 10-12 de junio de 1980 – Informe sobre la cooperación transfronteriza en Europa, M. Delamuraz – Consejo de Europa: “en el lento proceso de la construcción europea, las instituciones (transfronterizas) demostraron el papel revelador y a su vez catalizador que desempeñan las regiones transfronterizas, ya que a ambos lados de las fronteras existen problemas similares que necesitan respuestas comunes. Este es precisamente el objeto de dichas instituciones transfronterizas: crear nuevas solidaridades. Europa tiene grandes necesidades al respecto.”

y Suecia¹²⁶⁵. Otra etapa se abrió de 1975 a 1985 con la formación de comunidades de trabajo conformadas por regiones de diferentes Estados como fue el caso de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos que vio la luz en 1982¹²⁶⁶. "La cooperación transfronteriza regional y local de los Pirineos cuenta con un marco de referencia implementado. La consolidación de esta nueva Comunidad, con preocupaciones de tipo principalmente práctico, parece estar bien orientada para una tarea de interés europeo como la cooperación y las buenas relaciones entre las regiones fronterizas de Europa. Sin embargo, a pesar de haberse iniciado correctamente el proceso, no es esperable la obtención de resultados espectaculares a corto plazo."¹²⁶⁷ En los años 90, se reforzó la cooperación regional transfronteriza y se multiplicaron las eurorregiones y ello por los siguientes motivos: el progreso de la integración europea gracias a la creación del mercado único y del euro acompañadas de la ampliación de la Unión Europea; la constante descentralización y regionalización de los Estados miembros, el incremento del trabajo transfronterizo, el papel cada vez más reconocido de las regiones en la gobernanza europea y la implementación de los programas de iniciativas comunitarias en materia de cooperación transfronteriza de tipo INTERREG.

Desde un punto de vista teórico, una Eurorregión es una estructura permanente de cooperación transfronteriza entre autoridades regionales y locales con vecindad directa situadas a lo largo de fronteras estatales compartidas¹²⁶⁸. Esta definición comprende una serie de elementos que vienen delimitando el concepto de Eurorregión. En primer lugar, una Eurorregión es una estructura permanente y el dictamen del C.E.S.E toma la precaución de fijar más adelante lo que no es, en este caso, no es "una nueva administración ni un nuevo nivel de gobierno." Figura como una asociación de autoridades locales y regionales situadas a ambos lados de una frontera nacional y a veces con asamblea parlamentaria. Por tanto, puede ser una persona jurídica o no, reunir entes locales¹²⁶⁹ y regiones tales como una comunidad

¹²⁶⁵ RICQ C., Manuel de la coopération transfrontalière, édition 2006, Conseil de l'Europe, 2006, pág.27-29.

¹²⁶⁶ Resolución 133 (1982) sobre la Conferencia de las regiones pirenaicas, 17ª sesión, 19-21 de octubre de 1982: durante la Conferencia de las Regiones Pirenaicas celebrada del 8 al 10 de junio de 1982, la Declaración de Jaca¹²⁶⁶ menciona que "la unión europea y las declaraciones oficiales al respecto carecen de sentido alguno si no van acompañadas de una cooperación sincera y leal dentro de las fronteras de Europa".

¹²⁶⁶ *Ibidem*. N° 18 Resolución 133 (1982): "Orgullosos de su convicción y del respaldo moral de las instancias invitantes del Consejo de Europa, así como de la adhesión de los gobiernos implicados de cara a los principios de la cooperación transfronteriza, los representantes de las regiones pirenaicas aceptan comprometerse en una cooperación más estrecha, inspirándose concretamente de la establecida entre las regiones del Arco Alpino y concretamente, del acuerdo firmado el día 2 de abril, en Marsella, entre las regiones francesas, las regiones italianas y los cantones suizos. En dicha lógica, toman nota con satisfacción del proyecto de acuerdo que versa sobre la creación de una comunidad de trabajo de las regiones pirenaicas, presentado por la delegación de Aquitania e invitan a los presidentes y a los responsables de las regiones y comunidades pirenaicas implicadas a examinarlo."

¹²⁶⁷ BERNAD DE EULATE, M., "Un organismo de cooperación transfronteriza: la Comunidad de Trabajo de los Pirineos - Organización y funcionamiento", *op.cit.*

¹²⁶⁸ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, Dictamen sobre las "Eurorregiones", (2007/C 256/23), pág.1

¹²⁶⁹ Según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE n°80, de 3 de abril de 1985): "1. Son entidades locales territoriales:

a) El Municipio
b) La Provincia.

autónoma o una región francesa. La condición sine qua non para que exista una Eurorregión es que reúna entes locales o regionales ubicadas de cada lado de una frontera. Concretamente, puede ser una estructura de derecho privado como una asociación sin ánimo de lucro¹²⁷⁰ o de derecho público¹²⁷¹. Esta estructura permanente sirve los intereses de la cooperación transfronteriza, y tiene como objeto promover acciones de cooperación transfronteriza entre sus miembros. Dentro de las prioridades de esta cooperación se desprende como principal la “promoción de la comprensión mutua, la construcción de relaciones culturales y el refuerzo de la cooperación económica”. Abarca también ámbitos que “presentan un interés general para las poblaciones limítrofes, en particular: asuntos sociales, salud, educación y formación, investigación y desarrollo, gestión de los residuos, protección de la naturaleza y gestión de los paisajes, el turismo y el ocio, las catástrofes naturales, transportes y vías de comunicación”, o sea la cooperación transfronteriza debe privilegiar los temas que atañen al vivir diario de la población de la cuenca de vida delimitada por la Eurorregión, con la meta de “impulsar, desde abajo y desde la vida cotidiana la construcción y la integración de la Unión Europea”. La cooperación permite así la implementación de formas de organización y de actuación transfronteriza ante problemáticas comunes.

Desde un punto de vista práctico, esta estructura se constituye entre autoridades regionales y locales con vecindad directa. El ámbito *ratione personae* de una Eurorregión engloba las entidades territoriales infra-estatales. Con respecto a Francia y a España, las autoridades regionales son las regiones francesas¹²⁷², las Comunidades Autónomas¹²⁷³ y las autoridades locales. Concretamente son las entidades infra regionales tales como en el caso francés, los departamentos y las comunas, y en el caso español, las provincias y los municipios. Con respecto a la noción de vecindad directa, es interesante referirse a la definición de la “zona fronteriza”, aunque exista una variedad de definición. Primero, se trató de una zona circular

c) La isla en los archipiélagos balear y canario.

2. Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales:

a) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley.

b) Las Comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.

c) Las Áreas Metropolitanas.

d) Las Mancomunidades de Municipios”.

¹²⁷⁰ La Comunidad de Trabajo de los Pirineos ha funcionado como asociación de derecho francés de tipo “Ley 1901” desde 1993 hasta 2012. JO Associations de 9 de febrero de 2013, pág. 578.

¹²⁷¹ La Euroregión Pyrénées Méditerranée funciona a través de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial tal y como lo establece el artículo L. 1115-4.1 du Code Général des Collectivités Territoriales

¹²⁷² Artículo 72 de la Constitución de 4 de octubre de 1958 y artículo L. 4111-1 y siguientes del Code Général des Collectivités Territoriales.

¹²⁷³ Artículos 143 y siguientes de la Constitución de 1978.

definida por un radio de 15 km y cuyo centro se sitúa en el punto de pasaje en la aduana »¹²⁷⁴. También haciendo referencia al trabajador fronterizo que es el que, manteniendo su residencia o su domicilio en una zona fronteriza de 10, 20 o igual 50 km según los Estados, vuelve al menos una vez por semana, ocupa un empleo regular en el Estado vecino en el interior de una zona de la misma dimensión.”¹²⁷⁵ En virtud del artículo 3.5 de la Directiva¹²⁷⁶ 72/730 CEE del Consejo, se entiende por zona fronteriza, “una zona que no podrá exceder de 15 km de profundidad a vuelo de pájaro a contar desde la frontera de un Estado miembro. No obstante, corresponde a los Estados miembros englobar en la zona fronteriza los municipios cuyo territorio se encuentre comprendido en parte en la misma”. El acuerdo bilateral complementario entre España y Francia, de 25 de enero de 1961, relativo a los trabajadores fronterizos define la zona fronteriza como “las zonas que tengan una profundidad de diez kilómetros de una y otra parte de la frontera”¹²⁷⁷. Dichas autoridades pueden elaborar programas de cooperación con otras estructuras como los comités sindicales regionales, organizaciones empresariales, cámara de comercio y crear un Comité Económico y Social Eurorregional. Por consiguiente, las autoridades regionales y locales susceptibles de constituir una Eurorregión deben ubicarse en la zona fronteriza.

En el caso franco-español, se trata de las unidades territoriales ubicadas de cada lado del macizo pirenaico. Existe una general aceptación de la idea de que los Pirineos y la frontera¹²⁷⁸ entre Francia y España sean consustanciales. Se confunden otorgando a los primeros el papel de muro infranqueable, de línea de separación, y a la segunda el carácter de fenómeno natural, un principio evidente justificado por su pervivencia histórica. La frontera genera su propia zona de influencia, con unas características propias que la diferencian del resto del territorio, condiciona la vida de los habitantes de sus aledaños, los fronterizos. La frontera¹²⁷⁹ es el

¹²⁷⁴ Intervención de Christophe Bail, Consejero jurídico de la Delegación Permanente de la Comisión de la Comunidades Europeas, Actos de Symposium de 28 de octubre de 1988 sobre los Cantones fronterizos y la integración europea, textos reunidos por Charles Ricq.

¹²⁷⁵ RICQ C., *Les travailleurs frontaliers en Europe*, éd. Anthropos, Paris, 1982, p. 25.

¹²⁷⁶ Segunda Directiva 72/230/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1972, relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al régimen de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos aplicables al tráfico internacional de viajeros (D.O.C.E. L139, de 17 de junio de 1972, pp 28-31)

¹²⁷⁷ Acuerdo complementario entre España y Francia relativo a los trabajadores fronterizos del 25 de enero de 1961 (BOE nº62 de 21 de marzo de 1962 pág. 3862).

¹²⁷⁸ Una frontera como límite espacial preciso y lineal : esta frontera consagrada por el derecho público interno e internacional no tiene nada que ver con una zona que, “precediendo la limitación y sobreviviendo al límite sin nunca confundirse con ella”, está sujeta a un régimen jurídico particular.

En el asunto del Lago Lanoux, el gobierno español quiso demostrar que la línea de demarcación a la frontera pirenaica constituye, más que un límite a los derechos soberanos de estados fronterizo, una zona organizada (...) “ (Sentence arbitrale du 16 novembre 1957, Recueil des Sentences Arbitrales, vol. XII, p.307, párrafo 12).

¹²⁷⁹ Intervención del Consejero de Estado del, Renzo Respini, colloquio de Bâle (5 de febrero de 1988) sobre mano de obra fronteriza en Suiza, *le rôle de la frontière a [...] changé; de barrière, elle devient petit à petit lieu de rencontre entre réalités différentes qui découvrent la possibilité de la complémentarité au-delà des rigides conceptions de souverainetés nationales. Dès lors, il serait souhaitable, qu'en vue de cette nouvelle situation qui se dessine, les pouvoirs centraux se décident à laisser aux régions de frontières une certaine autonomie et leur permettent notamment de négocier avec les régions limitrophes des autres Etats, dans quelques domaines particuliers qui leur sont propres.*

resultado tanto de las decisiones tomadas por quien ejerce la soberanía como de la presión ejercidas por las comunidades locales en lucha por el control y el aprovechamiento de los recursos del medio. Por otra parte, las Eurorregiones aparecen como el « marco idóneo para la ejecución de las políticas europeas de movilidad del trabajo y de cohesión económica, social y territorial mediante procedimientos cooperativos en las zonas fronterizas que eviten conflictos de competencias.

Desde un punto de vista competencial, según la comunicación de la Comisión relativa a las directivas estratégicas de cohesión, el Objetivo 3 sobre “Cooperación territorial europea” le confiere una triple vertiente¹²⁸⁰. La cooperación que desarrolla una Eurorregión puede ser por una parte transfronteriza, en este caso su objetivo es “la integración económica y social mediante la aplicación de estrategias comunes de desarrollo y de intercambio estructurados entre ambos lados de una frontera”; por otra parte, puede ser programa de cooperación transnacional que debe permitir mejorar la integración territorial mediante la formación de grupos de regiones europeas o macrorregiones entre autoridades nacionales, regionales y locales. Por último, puede darse que la cooperación sea de tipo interregional para incrementar intercambios de informaciones y experiencias sin que las regiones ostenten un carácter transfronterizo. De modo general, la finalidad de la cooperación programada por una Eurorregión es “promover una mayor integración del territorio de la Unión y reducir el efecto barrera mediante la cooperación transfronteriza y el intercambio de buena prácticas.”¹²⁸¹ También el cometido de una Eurorregión es participar en la cohesión territorial de la UE. Para entenderlo, cabe referirse a lo dispuesto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en particular al artículo 174¹²⁸². Dicho texto prevé que la Unión Europea deberá incentivar la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las regiones transfronterizas.

Dans le respect des normes légales de chaque nation, il y a beaucoup de possibilités d'introduire des correctifs pour atténuer, voire éliminer, l'effet de la frontière".

¹²⁸⁰ COM(2006) 386 final. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0386es01.pdf, pág.39.

¹²⁸¹ Comité Económico y Social Europeo, Dictamen sobre las “Eurorregiones”, (2007/C 256/23), pág.133.

¹²⁸² Artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 158 del TCE): “A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial.

La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.” (DOUE núm. C. 83, de 30 de marzo de 2010).

2- la Eurorregión, una creciente función subsidiaria pero esencial de la gobernanza europea

La política de cohesión es la piedra angular, a nivel comunitario, para realizar la Estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo, tal como se define en las directrices integradas para el crecimiento y el empleo. Las directrices para la política de cohesión fijadas para el periodo 2007-2013¹²⁸³ establecen tres prioridades, entre ellas: “crear más y mejores empleos atrayendo a más personas al empleo o a la actividad empresarial, mejorando la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas e incrementando la inversión en capital humano”. En este contexto, las acciones desarrolladas por una Eurorregión deben tender a eliminar el efecto barrera entre fronteras nacionales, establecer sinergias para afrontar los problemas compartidos promoviendo, entre otros, la movilidad y la transparencia del mercado de trabajo. El CESE considera que “la integración europea favorece la creación de nuevos espacios de cooperación como las eurorregiones”, que “deberían contribuir de manera sustancial a los objetivos de la política de cohesión económica, social y territorial de la UE. En este sentido, la nueva propuesta de política territorial de la Unión Europea tiene como objetivos prioritarios la convergencia y el aumento de la competitividad y del empleo.”, “favorecen las economías de escala puesto que inducen un aumento del tamaño de los mercados, una complementariedad de factores productivos y mayores incentivos para la inversión. Dentro de las acciones de cooperación que pueden llevar a cabo las autoridades regionales y locales figura la implementación de “instituciones y servicios que favorezcan entre otras la creación de nuevas oportunidades de empleo y la movilidad de los trabajadores”¹²⁸⁴. En su dictamen, el CESE atribuye tres tipos de misiones a la Eurorregión: primero, observa que las inversiones sociales en materia de servicios básicos en las zonas fronterizas no están a la altura de las necesidades. Por tanto, el primero de los papeles de una Eurorregión es diagnosticar, y luego dar un enfoque transfronterizo a los servicios que se proponen a nivel social en ambos lados de una frontera. En segundo lugar, esta estructura es el cuadro idóneo para permitir la superación de las trabas y asimetrías legales, administrativas y financieras que caracterizan la zona fronteriza y constituyen impedimentos para las poblaciones locales. Por último, la Eurorregión debe permitir vencer los prejuicios históricos, elaborar análisis conjuntos y participar en una mejor comprensión de las diferencias existentes en cada territorio fronterizo.

¹²⁸³ Comunicación al Consejo Europeo de Primavera - «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa», COM(2005) 24 de 2.2.2005, pág.16.

¹²⁸⁴ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, Dictamen sobre las “Eurorregiones”, (2007/C 256/23), pág.134.

En base a estas atribuciones, la Euroregión debe prestar especial atención a las lagunas jurídicas y la escasa armonización en el ámbito de la libre circulación de los trabajadores transfronterizos. Aunque el Tribunal de Justicia y el acervo comunitaria hayan dado respuestas, sólo han sido parciales. Por tanto, incumbe a una estructura como la Euroregión de aportar soluciones a las dificultades de los trabajadores transfronterizos, y en particular, en materia tributaria, de seguridad social y de asistencia social con especial enfoque en definir conceptos como el de residencia o en eliminar las restricciones administrativas. Precisamente, se han identificado por lo menos seis tipos de obstáculos que afectan la cooperación transfronteriza y por añadidura, la movilidad laboral transfronteriza¹²⁸⁵: las limitaciones legales a la actividad transfronteriza de las administraciones regionales y locales derivadas de las legislaciones nacionales, las diferencias estructurales y competenciales de los distintos niveles administrativos a cada lado de la frontera, la ausencia de voluntad política, en particular a nivel estatal, para eliminar aquellas restricciones mediante regulación estatal por ejemplo o a través de la conclusión de tratados bilaterales, la inexistencia de marcos comunes de fiscalidad y seguridad social, o el reconocimiento de títulos académicos o profesionales, las disimetrías económicas estructurales a ambos lados de la frontera, y por último, las barreras lingüísticas, culturales y psicológicas entre las que se desprenden prejuicios o resistencias históricas entre naciones.

Por tanto, la Euroregión aparece como la estructura adaptada para responder a la necesidad de superar aquellos obstáculos en espacio geográfico determinado, promoviendo así una nueva forma de gobernanza en el seno de la Unión Europea. Puede contribuir a mejorar la circulación de la información entre los ciudadanos de zonas fronterizas y los organismos nacionales y administraciones¹²⁸⁶.

2.- La gobernanza eurorregional a través de la AECT

La gobernanza en el ámbito de la cooperación transfronteriza, iniciada entre la Región Aquitania y la Comunidad Autónoma de Euskadi, se ejerce en el espacio eurorregional (a) y se institucionalizó a través de la AECT Euroregión Aquitania-Euskadi (b), señales de una progresión de la integración territorial transfronteriza.

¹²⁸⁵ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, Dictamen sobre las “Gestión de los cambios industriales en las regiones transfronterizas tras la ampliación de la Unión Europea”, (2006/C 185/05), DOUE C185, de 8 de agosto de 2006, pág.24-30.

¹²⁸⁶ ARFE, « Rapport Général sur les services d’information à l’usage des travailleurs transfrontaliers dans les zones frontalières de l’Europe », Gronau, 2012, pág.21.

a.- La Eurorregión, un nuevo espacio territorial y una nueva forma de gobernanza

La Eurorregión define un espacio territorial donde se implementan nuevos modelos de cooperación transfronteriza gracias a una forma de gobierno participativa y horizontal sin intención de modificar las fronteras ni vulnerar la soberanía de los Estados. La Eurorregión permite de convertir dos regiones fronterizas en un territorio transfronterizo. Así, es importante recordar los principios generales que guían la cooperación transfronteriza: la proximidad de los ciudadanos en el sentido de que los habitantes se encuentran a favor de una mayor cooperación entre instituciones de ambos lados de la frontera para alcanzar la superación de las barreras que enfrentan cada día, la implicación de los representantes políticos de todos los niveles (locales, regionales, estatales y europeos) que permite lograr los consensos necesarios para vencer de algún modo las asimetrías competenciales con la finalidad de resolver los problemas de los ciudadanos, el principio de subsidiariedad que significa que aunque las escalas locales y regionales son las idóneas para cooperar la alianza con los gobiernos estatales queda imprescindible, la asociación del conjunto de los actores que radican de cada la do de la frontera (representantes políticos, sociedad civil, actores económicos...) y la constitución de estructuras conjuntas que disponiendo de recursos comunes (técnicos, administrativos, financieros y decisorios) garantizan una actividad duradera y que responde a la evolución de las necesidades expresadas en la zona fronteriza.

Además, la Eurorregión debe permitir la elaboración de nuevas políticas en red contando con la participación de los actores pertinentes y precisa el establecimiento de un marco institucional facilitando la asociación los actores económicos y sociales así como las organizaciones de la sociedad civil para formular y ejecutar las políticas que provienen de los distintos niveles de cooperación. Por otra parte, para el Parlamento Europeo¹²⁸⁷, el objetivo primordial de las Eurorregiones es promover la cooperación transfronteriza entre regiones limítrofes u otras entidades locales de diferentes países, así como entre las autoridades regionales, los interlocutores sociales y todos los demás agentes en ámbitos como la cultura, la educación, el turismo, la economía o cualquier otro aspecto de la vida cotidiana. También considera que las funciones transfronterizas son: convertirse en un punto de información y servicio a los ciudadanos, las instituciones, las instancias económicas, las entidades regionales y locales, en un centro de convergencia de estrategias, objetivos y valores comunes, que

¹²⁸⁷ Resolución del Parlamento Europeo sobre la función de las «eurorregiones» en el desarrollo de la política regional (2004/2257(INI)), DOUE C285 E de 22 de noviembre de 2006, pág.72.

genera soluciones a los problemas transfronterizos y siendo portavoz en todas las cuestiones transfronterizas. Por último, manifiesta la necesidad de ampliar el concepto de Eurorregión y estructuras similares, aun cuando no tengan necesariamente las competencias jurídicas para incluir los múltiples aspectos de la cooperación; los ejemplos de posibles áreas de interés común incluyen la promoción de la cultura, la educación, el turismo y la actividad económica, así como, cuando proceda, la lucha contra la delincuencia, el tráfico de drogas y el fraude organizados, en colaboración con los organismos nacionales competentes. Al final, se trata de convertir las regiones transfronterizas en “zonas de prosperidad compartida”¹²⁸⁸. Como lo observa V. Ruiz Casuso, la creación de una zona de prosperidad compartida requiere la fijación de una serie de objetivos y el cumplimiento de ciertas condiciones. El ejemplo del proceso Euromediterráneo resulta particularmente sugerente, se asignaron cuatro objetivos: intensificar el desarrollo socio-económico sostenible, mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones, reducir las disparidades económicas en la región mediterránea, fomentar la cooperación y la integración regionales. La cooperación figura como un medio imprescindible para alcanzar la formación de una zona de prosperidad compartida. Dicha cooperación se articuló alrededor de tres ejes: establecimiento de una zona gradual de libre comercio, instrumentación de una cooperación adecuada y concertada y un aumento sustancial de la asistencia financiera de la Unión Europea a sus socios. Por otra parte, y como subraya el CESE, la cooperación transfronteriza y la cooperación territorial en general necesita estructuras que le dan soporte para alcanzar una verdadera asociación entre todos los actores territoriales y socio económicos afectados¹²⁸⁹. Es la razón por la cual las eurorregiones en general y la Eurorregión Aquitania-Euskadi, en particular, optaron por constituir una Agrupación Europea de Cooperación Territorial como instancia de gobernanza transfronteriza.

¹²⁸⁸ Esta noción de zona de prosperidad compartida o “área of shared prosperity” aparece por primera vez en la Declaración realizada en la primera conferencia euromediterránea de ministros de asuntos extranjeros el 28 de noviembre de 1995 en Barcelona. RUIZ CASUSO V., CEHI Universidad de Barcelona, “*la declaración de Barcelona entre la utopía y la realidad: el proceso de asociación diez años después*”, Historia Contemporánea nº32, 2006, pp.13-36. “El objetivo principal de la Declaración de Barcelona, tal y como se refleja en el texto era la creación de una zona de prosperidad compartida: «Los participantes destacan la importancia que atribuyen a un desarrollo socioeconómico sostenible y equilibrado afín de conseguir el objetivo de crear una zona de prosperidad compartida». Para alcanzar este propósito, los asistentes adoptaron una serie de compromisos reunidos en lo que se llamó la cesta económica y financiera de la Declaración, fijándose cuatro objetivos prioritarios: aumento del ritmo de desarrollo socio-económico sostenible, mejora de las condiciones de vida de sus poblaciones, reducción de las disparidades económicas en la región mediterránea, fomento de la cooperación y de la integración regionales. Para lograr estos objetivos los participantes se comprometieron a poner una marcha una cooperación estructurada en torno a tres ejes: establecimiento de una zona gradual de libre comercio para el año 2010, a través de los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación, instrumentación de una cooperación adecuada y concertada (creación de un entorno que facilitase las inversiones, fomento de la cooperación regional así como entre las empresas, creación de un programa de cooperación en materia de medio ambiente, recursos hidráulicos y energéticos, fomento de la participación activa de la mujer en la vida económica y social, modernización de la agricultura, desarrollo y mejora de las infraestructuras y de los medios de transporte, cooperación científica), y un aumento sustancial de la asistencia financiera de la Unión Europea a sus socios mediterráneos.”

¹²⁸⁹ Comité Económico y Social Europeo, Dictamen sobre las “Euroregiones”, (2007/C 256/23), *op. cit.* pág.136.

b- La AECT Aquitania Euskadi

Mediante declaración conjunta de fecha 30 de noviembre de 2009, el Presidente del Consejo Regional de Aquitania y el Lehendakari de la CAPV expresaron sus intenciones de primero reforzar la cooperación entre ambas regiones, para contribuir a la creación de un espacio de relaciones, de intercambios y de proyectos comunes, teniendo un lugar significativo en Europa, y en segundo lugar, iniciar un proceso de constitución de la Eurorregión Aquitania-Euskadi con la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial. Esta Eurorregión debe conservar un carácter de apertura, que le permita acoger, en su caso, otros miembros con proximidad geográfica. En “las prioridades de Euskadi ante la presidencia española de la Unión Europea del primer semestre 2010”¹²⁹⁰, la Comunidad Autónoma del País Vasco considera que “a través de una cooperación reforzada se contribuye al acercamiento de los ciudadanos pertenecientes a dos Estados miembros, Francia y España, y se valorizan las potencialidades de desarrollo que permitan aglutinar el esfuerzo de dos regiones pertenecientes al mismo espacio geográfico y político.”. El 4 de febrero de 2011, en Vitoria, el Presidente del Consejo Regional de Aquitania, A. Rousset ¹²⁹¹y el Lehendakari, P. López¹²⁹² firmaron el Convenio constitutivo y los estatutos de la AECT “Eurorregión Aquitania-Euskadi” con el objetivo global de conducir un programa común de cooperación que contribuye al desarrollo económico, social y cultural de la Eurorregión. Por consiguiente, la AECT institucionaliza las relaciones desarrolladas en el espacio de la Eurorregión Aquitania-Euskadi, reflejo del enfoque regional de la cohesión económica y social de la Unión Europea. El objetivo general de la Eurorregión es crear un espacio integrado con políticas específicas de ordenación del territorio en varios sectores: economía local, redes sociales, actividades culturales, instituciones escolares, redes de transporte, protección y conservación medioambientales. Representa un paso suplementario desde un punto de vista cualitativo puesto que implica la institucionalización de un proceso de cooperación plurisectorial entre un grupo de regiones vecinas que comparten un mismo espacio geográfico. Desde un punto de vista jurídico, la AECT Aquitania Euskadi se creó el 12 de

¹²⁹⁰ SECRETARÍA GENERAL DE ACCIÓN EXTERIOR DEL GOBIERNO VASCO, Acuerdo del Consejo de Gobierno Vasco por el que se aprueba el documento de “Prioridades de Euskadi ante la presidencia española de la Unión Europea del primer semestre de 2010”, de 1 de diciembre de 2009, pág.20.

¹²⁹¹ Délibération n°2011.1640.CP de la Commission Permanente du Conseil Régional d'Aquitaine du 11 juillet 2011 approuvant les termes des projets de convention et de statuts portant création du GECT « Eurorégion Aquitaine-Euskadi ».

¹²⁹² Resolución 49/2011, de 15 de diciembre, de la Directora de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación de los Convenios celebrados por el Gobierno Vasco, que se indican. Convenio de colaboración con la Región Aquitania para la constitución de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial “Eurorregión Aquitania/Euskadi” de 12 de diciembre de 2011, que figura como anexo I. BOPV n°8 de 12 de enero de 2012.

diciembre de 2011¹²⁹³ tras un largo proceso constitutivo. La AECT que es un organismo de cooperación territorial regulado por el Reglamento CE nº1082/2006, está sometida al derecho interno francés. Lo que implica primero que en el proceso constitutivo el Prefecto de Región aprueba la organización y que se conforme a las normas reguladores del Sindicato Mixto Abierto, figura jurídica francesa que permite a entidades territoriales agruparse.

Forma innovadora de regulación territorial, la AECT se caracteriza por la libertad contractual de los miembros que permite a sus miembros definir y aplicar de manera autónoma políticas públicas en un “territorio de bienestar”¹²⁹⁴. Así, la AECT se presenta como un instrumento de autorregulación de dicho espacio.

1.- La AECT Aquitania-Euskadi, un instrumento de autorregulación territorial

Como lo dispone el artículo 4 apartado 1 del Reglamento AECT, La decisión de crear una AECT se tomará por iniciativa de sus miembros futuros. Por consiguiente, se trata de una forma de autorregulación territorial que traduce la capacidad de los actores territoriales a dotarse de un marco normativo específico que regula actividades con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social. La AECT constituye una herramienta de autorregulación para los territorios miembros que la conforman a través de tres elementos: los miembros, las funciones y el espacio.

Con respecto a sus miembros, si bien es cierto que el artículo 3 del Reglamento (CE) Nº1082/2006 establece que las categorías de potenciales participantes a la constitución de una AECT – los Estados miembros, las entidades territoriales, miembros de países de ultramar y organismos de derecho público, el artículo 8 de la AECT “EUROREGION AQUITANIA-EUSKADI” dispone que dicha estructura está integrada por autoridades regionales, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Región de Aquitania. No se hace especial referencia a una eventual colaboración o incorporación del Estado español o francés ni de las autoridades estatales competentes en los ámbitos de actuación de la AECT. Esta nueva agrupación se articula alrededor de un Presidente (actualmente el Lehendakari de la Comunidad Autónoma de Euskadi) designado por un periodo de dos años por la Asamblea conformada por veinte miembros elegidos de forma paritaria por la Región Aquitania y la Comunidad Autónoma del País Vasco. En la Asamblea, se elige el Comité Ejecutivo integrado por seis miembros

¹²⁹³ Tras la revisión del Reglamento (CE) Nº1082/2006 operada por el Reglamento (UE) Nº1302/2013 respecto del marco normativo de la AECT, la AECT Euroregion Aquitania Euskadi no estará obligada a adaptar su convenio y sus estatutos por haber sido creada antes del 21 de diciembre de 2013 (Disposición transitoria primera del Reglamento (UE) Nº1302/2013).

¹²⁹⁴ PAYRE R., Une science communale? Réseaux réformateurs et municipalité providence, *op.cit.*

designados paritariamente, siendo uno de ellos que preside la AECT. Asume la administración y la gestión de la AECT, un director nombrado por el Presidente de la AECT a propuesta del Comité Ejecutivo.

En cuanto a las funciones de una AECT, en general, están delimitadas: la implementación de la política regional de la Unión Europea, desarrollar un proyecto de gobernanza territorial o asegurar un servicio público. En efecto, La AECT actuará dentro de los límites de las funciones que se le encomienden, que se limitarán a la facilitación y promoción de la cooperación territorial para fortalecer la cohesión económica y social. Dichas funciones serán determinadas por sus miembros con arreglo al principio de que todas ellas deben entrar dentro del ámbito de competencia de cada miembro en virtud del Derecho nacional¹²⁹⁵. Por consiguiente los ámbitos de acción de la AECT Eurorregión Aquitania Euskadi son: primero, la mejora de las comunicaciones entre las dos Regiones, favoreciendo particularmente la accesibilidad, así como los modos de transporte de personas y de mercancías respetuosas con el medio ambiente; segundo, La complementariedad y la valorización de las actividades de investigación y de innovación, a fin de que surja en el conjunto de este territorio una nueva dinámica tecnológica, económica y social, acompañada por una nueva gobernanza; tercero, la puesta en marcha de proyectos que permitan promover el desarrollo sostenible del territorio especialmente en materia de energías renovables y de valorización de los bosques; cuarto, la puesta en común de métodos y de medios en materia de educación y de formación para garantizar el pleno desarrollo de los ciudadanos; quinto, el tratamiento común de cuestiones ligadas a la agricultura, a la alimentación y a la salud, potenciando acciones dentro del ámbito de la calidad, el origen, la trazabilidad y desarrollando prácticas agrícolas sostenibles que valoricen los territorios; sexto, el reforzamiento de la dinámica cultural y artística, especialmente la promoción de la lengua y de la cultura vasca, a través de una nueva dimensión, que sea integrada en las manifestaciones de esta creatividad; séptimo, la valorización conjunta de los recursos turísticos, en el marco de la perspectiva de un desarrollo controlado, respetuoso de las identidades geográficas y culturales. La Eurorregión debe desarrollar una cooperación territorial en la perspectiva europea y reforzar la visibilidad de ambas regiones en el escenario europeo. En ningún momento se evoca el tema del empleo, de los trabajadores transfronterizos o de la movilidad laboral. Una de las posibles explicaciones se encuentra en el proceso de confección de los estatutos de una AECT y del control realizado

¹²⁹⁵ Artículo 7 apartado 2 del Reglamento (CE) n°1082/2006.

por el Prefecto de Región¹²⁹⁶. El empleo siendo de ámbito competencial estatal, en Francia, la simple mención en los estatutos habría desembocado en una denegación con posibilidad de subsanación: eliminando este ámbito de acción.

Por otra parte, el espacio de intervención de la AECT está delimitado. En efecto, el artículo 8 del Reglamento (CE) nº1082/2006 relativo al Convenio constitutivo de una AECT establece que en dicho pacto se indicará la parte de territorio en el que la AECT puede ejecutar sus cometidos. Lo que conlleva una cierta libertad a la hora de determinar los contornos del espacio en el que la AECT podrá intervenir. La AECT demuestra que la cooperación territorial y más aún transfronteriza se revela particularmente adecuada para la regulación territorial de las políticas públicas. Con respecto a la AECT “EUROREGION AQUITANIA-EUSKADI”, la cláusula tercera del convenio constitutivo precisa que el territorio de acción que cubre la AECT es aquel en el que sus miembros ejercen sus competencias en virtud de su derecho interno. A través de la AECT, la Región Aquitania y la Comunidad Autónoma de Euskadi tomaron la iniciativa de delimitar un espacio territorial en el que han definido e implementado normas adoptadas conjuntamente, para desarrollar acciones en sectores determinados. No obstante, esta oportunidad se encuentra restringida desde un punto de vista reglamentario, competencial y ordinamental.

2- Las restricciones a las prerrogativas inherentes al estatuto mismo de la AECT

En primer lugar, las restricciones reglamentarias emanan del Reglamento (CE) Nº1082/2006 que bordea la libertad otorgada a los miembros de una AECT, primero, restringiendo el ámbito material de intervención a la “la cooperación territorial para fortalecer la cohesión económica, social y territorial de la Unión, y la superación de los obstáculos existentes en el mercado interior”. En concreto, la Región Aquitania y la Comunidad Autónoma de Euskadi no pueden ejercer actividades que se apartan de estos ámbitos.

En segundo lugar, se desprenden restricciones competenciales. Más aún, una restricción de mayor importancia se destaca en el Reglamento que pone de relieve el papel preponderante del Estado como órgano de control de las actividades de las entidades territoriales que conforman la AECT. En efecto, primero, el Estado en el que la AECT tendrá su sede social, puede denegar la solicitud de autorización de constitución¹²⁹⁷. Segundo, los Estados

¹²⁹⁶ Article L.1115-4-2 du Code Général des Collectivités Territoriales : « Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région où le groupement européen de coopération territoriale a son siège. »

¹²⁹⁷ Artículo 4 del Reglamento (CE) Nº1082/2006.

miembros podrán restringir las funciones que las AECT pueden realizar sin contribución financiera comunitaria¹²⁹⁸. Por último, debido a las asimetrías competenciales que existen entre las entidades infra-estatales de los Estados miembros, los ámbitos de actuación se limitarán a las competencias comunes que ejercen cada miembros de la AECT. Por tanto, la autorregulación territorial de la AECT está sometida a la existencia de ámbitos competenciales simétricos, cuyo control está ejercido por los Estados miembros a los que pertenecen los miembros de la AECT y que disponen de la prerrogativa de prohibir el ejercicio de una función que supera el campo competencial de la entidad territorial infractora.

En tercer lugar, existen restricciones ordinamentales. En la fase de constitución de una AECT, el Estado de acogida del domicilio social de dicha estructura que ejerce un control a priori puede considerar con respecto a un miembro potencial que esa participación no está justificada por razones de interés público¹²⁹⁹ o de orden público¹³⁰⁰ de dicho Estado miembro¹³⁰¹; El artículo 7.4 del Reglamento (CE) N°1082/2006 establece además que “las funciones asignados a la AECT por sus miembros no se referirán al ejercicio de competencias atribuidas por el Derecho público y de funciones destinadas a salvaguardar los intereses generales del Estado o de otras autoridades públicas, como las competencias policiales y reglamentarias, la justicia y la política exterior.”

En consecuencia, en primer lugar, la zona transfronteriza que reúne Aquitania y Euskadi se caracteriza por la multiplicación y la complejidad de las estructuras de gobernanza horizontal y vertical desembocando en una falta de transparencia en cuanto a las competencias en juego y el ejercicio de las responsabilidades políticas que abarcan actuaciones redundantes y a veces contradictorias, bloqueo de los proyectos y en otros casos una ausencia de comunicación entre los diferentes socios. En segundo lugar, la creación de la AECT Eurorregión Aquitania Euskadi suscita varias reflexiones: primero, la AECT Aquitania-Euskadi aparece verdaderamente como una herramienta de gobernanza territorial a escala transfronteriza pero la relación entre las autoridades estatales e infraestatales puede convertirse en juego de equilibrio. Obrando en el ámbito política, sin embargo, se confunden los territorios de cooperación: Aquitania con sus 5 departamentos y Euskadi con sus 3 provincias. En los

¹²⁹⁸ Artículo 7 del Reglamento (CE) N°1082/2006.

¹²⁹⁹ No existe una definición clara de este concepto; PROTIERE G., “*Intérêt public local et politique* », in KADA N., (Dir.), *L'intérêt public local: Regards croisés sur une notion juridique incertaine*, CREDHAP, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2008, pág.56 : «Elemento clave de la ordenación del pluralismo institucional”.

¹³⁰⁰ LYON CAEN G., “*La réserve d'ordre public en matière de liberté d'établissement et de libre circulation*”, RTDE, 1996, pág.693 : « la excepción de orden público permite mantener, incluso vulnerando el derecho, el orden político tal y como lo aprecia el poder. La noción contiene una reserva prácticamente indefinida de soberanía estatal”.

¹³⁰¹ Artículo 4.3 del Reglamento (CE) N°1082/2006.

ámbitos de actuación aparece el reforzamiento de la dinámica cultural y en particular la promoción del euskera y de la cultura vasca. Segundo, es prematuro para concluir sobre las actuaciones de aquella organización. Sin embargo, el objetivo que se fija esta AECT es muy general: llevar a cabo las acciones de cooperación que contribuyen al desarrollo económico, social y cultural de la Eurorregión. Igualmente, tiene por objetivo representar a la Eurorregión, tanto en las instancias locales, regionales y nacionales, como europeas e internacionales. Tercero, si en el plan estratégico que se ha publicado en el transcurso del segundo semestre 2014, la política de empleo vertebró su proyecto para el espacio eurorregional, se plantea la pregunta de la ausencia de los Estados francés y español. Cuarto, una observación se puede formular con respecto a la gestión de fondos europeos y a una eventual representación común en Bruselas. En esta época se está redactando el nuevo reglamento sobre los fondos estructurales y el próximo programa operativo para el periodo 2014-2020. El debate sobre quién ocupará el cargo de autoridad de gestión de los nuevos fondos está abierto. Las negociaciones entre el Consorcio de la CTP y la AECT Aquitania Euskadi podrían ser sorprendentes. En efecto, la Comisión Europea ha llamado la atención de la CTP sobre la dificultad que genera la presidencia de Andorra de dicho organismo. Al no ser un Estado miembro, Andorra y su organismo de cooperación transfronteriza no podrían ejercer las responsabilidades inherentes a la gestión del POCTEFA 2014-2020. Además de diseñar una política de la cooperación transfronteriza a escala de la Eurorregión, podría también la AECT ostentar la calidad de autoridad de gestión de los fondos FEDER asignados a la nueva generación del POCTEFA.

Conclusión del Capítulo 1:

En este capítulo se intentó responder a la pregunta relativa al impacto de la coexistencia de sistemas jurídicos nacionales diferentes en los espacios transfronterizos. Finalmente son el teatro de un choque interordinamental, dejando claro el efecto negativo de la presencia de una frontera en este tipo de zona y generando obstáculos a la libertad de circulación de los trabajadores.

Para superar las dificultades generadas por la coexistencia de sistemas jurídicos nacionales diferentes en los espacios transfronterizos y más particularmente en la Euroregión Aquitania Euskadi, en base a las reflexiones conducidas por M. Delmas-Marty sobre el pluralismo jurídico y la producción de un derecho común, se considera que el proceso de integración podría ser una alternativa interesante para esbozar un nuevo modo de producción de políticas de empleo en las zonas transfronterizas. Dicho proceso es doble. Exige primero que el espacio transfronterizo alcance una real integración territorial con la posibilidad de tomar decisiones colectivas.

Por ello, la cooperación transfronteriza se revela como la piedra angular del proceso de integración territorial, configurándose como el marco de referencia de las relaciones entre los territorios que componen el espacio transfronterizo. Con respecto al espacio aquitano-vasco, es evidente que la larga y densa cooperación transfronteriza desarrollada entre los diferentes niveles territoriales permite hoy que exista la Euroregión Aquitania Euskadi como prueba del progreso de la integración territorial, así como un centro de decisión colectiva, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial. En segundo lugar, el proceso de integración implica también la existencia de una integración normativa como respuesta a la cacofonía inherente a la presencia de una pluralidad de sistemas jurídicos en un espacio transfronterizo.

Capítulo 2.- La geometría del proceso de integración del empleo: la hibridación normativa

La idea general, “integrar es insertar en un conjunto”, pero “incluir no significa aquí encerrar en una identidad o ensimismarse en el otro; incluir al otro significa más bien que las fronteras de la comunidad están abiertas”¹³⁰². Así, el proceso de integración que se opera en un espacio transfronterizo implica, primero, una integración territorial o regional a través de la cual las comunidades presentes se abren y se funden. Pero, además, el proceso de integración cuestiona el pluralismo de las normas existentes a través de los sistemas jurídicos. En efecto, como ya se ha evocado, la zona de integración fronteriza eurorregional se caracteriza por tener en su seno una pluralidad de ordenamientos jurídicos nacionales que se bordean y a veces que se chocan. El proceso de integración comprende una segunda vertiente: la integración normativa. En este contexto particular, para M. Delmas-Marty, se trata de “preservar el pluralismo de las normas cada vez que es posible pero para que se convierta en un pluralismo ordenado mediante un buen uso de las llaves, un nuevo reto para la construcción europea que transformaría la idea de Europa en una suerte de laboratorio del pluralismo jurídico”¹³⁰³. Por tanto, la integración normativa aparece como una vía de acercamiento de los sistemas jurídicos hacia la armonía manteniendo a la vez su subordinación a un ordenamiento supranacional y su coordinación en virtud de principios comunes. Percibida como el fenómeno mayor de las últimas décadas, la integración en el ordenamiento jurídico interno de instrumentos internacionales siempre más numerosos y heterogéneos es fuente de incertidumbre y de desestabilización de los sistemas de derecho¹³⁰⁴. A medida que se refuerzan los vínculos de interdependencia¹³⁰⁵, se multiplican, todos aquellos “derechos llegados de fuera” que penetran en los derechos nacionales pasando simplemente por la puerta que se les abre, o directamente mediante el principio de primacía de los tratados sobre la ley interna, o indirectamente por su incorporación en la legislación nacional.”

Instaurar un proceso de integración normativa tiene por finalidad superar la pluralidad de los sistemas jurídicos que coexisten en un espacio como la Eurorregión Aquitania Euskadi. Este proceso puede concretizarse a través de cuatro modalidades diferentes: primero, la

¹³⁰² HABERMAS J., *L'intégration républicaine. Essai de théorie politique*, Fayard, 1996, p.6.

¹³⁰³ DELMAS-MARTY M., *Pour un droit commun*, *op.cit.*, pág. 252.

¹³⁰⁴ DELMAS-MARTY M. (Dir.), *Critique de l'intégration normative*, PUF, Coll. « Les voies du droit », 2004, pág.13

¹³⁰⁵ CHEVALLIER J., *L'Etat postmoderne*, LGDJ, 2003, pág.32 y s.

coordinación que se traduce como una iniciación a la integración; segundo, la armonización que corresponde al nivel básico de integración normativa. Estas dos técnicas han sido y siguen siendo herramientas de aproximación de los sistemas jurídicos en la Unión Europea. Tercero, la unificación que es un nivel intermedio de integración y cuarto, la uniformización que se configura como el nivel más avanzado. En el ámbito del empleo, la Unión Europea inició un proceso de integración normativa en materia de políticas pasivas, lo que se refleja en la Eurorregión Aquitania-Euskadi. Es en materia de Seguridad Social y de Desempleo que se ensayó la coordinación de los sistemas, con el objetivo de facilitar la movilidad de los trabajadores activos e inactivos en el espacio europeo. Desde un punto de vista global, la dinámica lanzada por este proceso responde positivamente a las expectativas de los ciudadanos europeos. Sin embargo, en la práctica, en el caso de la Eurorregión, la coordinación de los sistemas puede generar dificultades para los protagonistas del empleo. En materia de políticas activas, EURES (EUROpean Employment Services) es al principio el resultado de la coordinación de los Servicios Públicos de Empleo, cuyos resultados han exigido una refundición para convertir la red en un instrumento europeo que ejerza efectivamente un papel central en la intermediación de la demanda y oferta de trabajo pero además es un impulsor del dialogo social en los ámbitos transnacionales. En este caso, la coordinación como modalidad de integración normativa ha demostrado sus límites, quizás sea tiempo de cambiar de modelo. Por ende, el ámbito transfronterizo podría convertirse en el laboratorio idóneo para diseñar una quinta modalidad de integración normativa que respeta las sutilidades organizacionales de los Estados pero se inspire de lo mejor de las políticas nacionales de empleo para alcanzar una integración normativa a través del proceso de hibridación.

En este capítulo, al lado de la integración regional que genera la configuración de un espacio en el que, gracias a la intensificación de la cooperación transfronteriza entre dos territorios, permite superar los obstáculos relacionados con la frontera, una segunda faceta de la integración fronteriza que debe ser examinada: la integración normativa¹³⁰⁶, como proceso de ordenación del pluralismo jurídico (Sección I). En el espacio transfronterizo aquitano-vasco, se podría ensayar el empleo como el objeto de una integración normativa generada por un nuevo proceso: la hibridación (Sección II).

Sección I.- La integración normativa, proceso de ordenamiento del pluralismo jurídico

La integración jurídica de las normas que regulan un sector del derecho puede ser definida o como el proceso o como el resultado de una operación por la que, una diversidad de normas, de reglas sustanciales, se incorporan a un conjunto único con la finalidad de aliviar o suprimir las diferencias que existían entre ellas¹³⁰⁷. Por otra parte, “la amplitud de una integración jurídica está estrechamente vinculada con el proceso de integración y a las instituciones que participan en ello”¹³⁰⁸. Por último, ante la variedad de herramientas conceptuales, M. Delmas-Marty reúne el conjunto de estas técnicas, de estos procesos en la noción de “integración normativa” que se puede definir como el conjunto de procesos (armonización, uniformización y unificación) y como el conjunto de resultados inherentes a aquellos procesos que apuntan a reaccionar frente al pluralismo de ordenamientos jurídicos¹³⁰⁹. Por consiguiente, el grado de integración depende esencialmente del proceso seleccionado (§1) y del impacto relativo de las modalidades de implementación (§2).

§1.- La elección del proceso de integración normativa como modo de superación de la pluralidad de los sistemas jurídicos en la Euroregión Aquitania-Euskadi

“El movimiento de integración se entiende como la búsqueda de un derecho común o más bien de un derecho en común, de una medida común, que permitiría comunicar e intercambiar (...) en todos los sentidos del término, pero sin excluir la multiplicidad de los sistemas jurídicos nacionales.”¹³¹⁰ Desde un punto de vista jurídico, la integración no es tanto la sustitución de normas supranacionales a las normas nacionales sino una superposición de las unas sobre las otras. Por otra parte, en este trabajo, el derecho comparado entre los sistemas jurídicos francés y español debe contribuir a más transparencia, más objetivo y sobre todo más rigor; aparece como una herramienta al servicio de la integración normativa, desempeñando dos funciones: en primer lugar una función instrumental a través del

¹³⁰⁷ FETZE KANDEM I., “*Harmonisation, unification et uniformisation. Plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d’intégration juridique*”, RJT, 43, 2009, pp.605-649 (pág.613).

¹³⁰⁸ LEEBRON D., “*Claims for Harmonization: a Theoretical Framework*”, Can. Bus. L. 27, 1996, pág. 63-81 (pág.73): “The breadth of the harmonization effort is closely linked to the harmonization procedure and the institutions involved”.

¹³⁰⁹ JEAMMAUD A., “*Unification, uniformisation, harmonisation, de quoi s’agit-il?*”, in OSMAN F., Vers un code européen de la consommation, ed. Bruylant, 1998, pág.35.

¹³¹⁰ DELMAS-MARTY M. (Dir.), Critique de l’intégration normative, PUF, Coll. « Les voies du droit », 2004, pág.15

conocimiento y la elección de objetos comparables mencionando las condiciones y motivos que explican la adopción de una solución jurídica determinada; y en segundo lugar, una función de evaluación es decir valorar la factibilidad de la integración así como del riesgo de una integración hegemónica. Por último, interesa la distinción efectuada por M. Delmas-Marty con respecto a la integración de sistemas jurídicos nacionales distintos: la integración ascendente (A) y la integración descendente (B)¹³¹¹.

A.- El proceso de integración normativa ascendente a través del derecho comparado

Básicamente, la integración se califica de ascendente cuando se procede a la elaboración de principios comunes, a través de la comparación de derechos nacionales, convirtiendo así al derecho comparado en una modalidad directa de producción del derecho. Con respecto al derecho comparado, al principio del siglo XX, su finalidad era a la vez ambiciosa y utópica. En efecto, cabe recordar que la corriente encabezada por Saleilles consideraba que la comparación de los derechos permitiría expresar la esencia de las diversas tradiciones jurídicas y dejar aparecer “la unidad fundamental de la vida jurídica universal”¹³¹². Según M. Delmas-Marty, “parece que el método comparativo revela la riqueza y la variedad de problemas y soluciones jurídicos; abre un dialogo que permite que una integración jurídica respetuosa de la diversidad sea posible.”¹³¹³ Por consiguiente, la integración de carácter ascendente consiste ante todo en buscar principios comunes mediante la comparación de los derechos nacionales, sin siempre alcanzarlo, sin que ello revele una voluntad hegemónica sino más bien una consideración de las diferencias. La tesis de M. Delmas-Marty sobre el papel desempeñado por el derecho comparado considera que si es cierto que el derecho comparado permite evidenciar el grado de convergencia de sistemas jurídicos nacionales, puede también identificar la estrategia la más adaptada para evitar cualquier intención hegemónica. “Unificar cuando es posible y deseable, en su defecto, armonizar”¹³¹⁴. De esta manera, es posible por una parte evitar el arbitrario es decir la imposición de principios comunes sin relación con las tradiciones jurídicas pero también la mistificación es decir la búsqueda de un pretendido denominador común que no existe en realidad.

¹³¹¹ *Ibidem*, pág.29-31.

¹³¹² SALEILLES R., Congrès international de droit comparé, Paris, LGDJ, 1900, pág.13.

¹³¹³ DELMAS-MARTY M. (Dir.), Critique de l'intégration normative, *op.cit.*, pág.30.

¹³¹⁴ *Ibidem*, pág.33.

B.- El proceso de integración normativa descendente a través del derecho internacional

En esta perspectiva, la integración descendente se produce cuando la elaboración de principios comunes se realiza a nivel internacional, el derecho comparado desempeña un papel subsidiario de canon interpretativo. Este proceso concreta la aproximación no por la unificación de los sistemas sino a través del derecho internacional. En sustancia, esta técnica busca el “denominador común”. El derecho comparado sirve en este caso para evaluar un proceso de integración que revela o no la atribución de un margen de apreciación al emisor y al destinatario de la norma. M. Delmas-Marty identifica dos riesgos posibles al implementar este proceso: en primer lugar, que la integración se realice en base al mínimo común denominador o también simplemente para legitimar las posiciones expresadas en el ámbito judicial.

Sin embargo, el verdadero papel del derecho comparado resulta ser, en primer lugar, la identificación de las convergencias positivas o negativas entre sistemas jurídicos nacionales¹³¹⁵ así como las divergencias. En concreto, cuando se observa carencia en una legislación, comparada con otra, el derecho comparado puede ayudar a detectar la vía adecuada para suplirla, permitiendo labores de “síntesis o hibridación”. En el caso fronterizo, debido a las características del espacio y del tráfico jurídico, la técnica de la hibridación podría revelarse como una alternativa a un derecho comunitario reducido “al mínimo común denominador”. En el supuesto de divergencias “irreconciliables”, la elaboración de reglas comunes e idénticas no es siempre posible y deseable. Entonces, la armonización como herramienta de acercamiento de los sistemas jurídicos nacionales antagónicos puede ayudar a compatibilizar francas diferencias.

Entonces la armonización aparece como una verdadera ruptura epistemológica porque no se trata de sustituir normas internacionales ante la diversidad de los derechos nacionales sino ordenar el pluralismo para evitar la fragmentación: elegir un modo de lectura común. La armonización puede ser concebida como la negación de un derecho uniforme sustitutivo de

¹³¹⁵ DELMAS-MARTY M., *Trois défis pour un droit mondial*, Ed. du Seuil, 1998, pág.109: El derecho mundial que la autora desea conocer no es un derecho único sino un esperanto jurídico, constituido por reglas provenientes de varios sistemas de derecho (y no solo del derecho internacional). Para la autora, la creación de dicho « derecho común realmente pluralista » tiene que enfrentarse a « tres retos » que son en realidad tres preguntas: ¿es posible?, ¿es razonable?, ¿es deseable? ».

los derechos nacionales.¹³¹⁶ La armonización sería la vía hacia un derecho común pluralista no hegemónico, dejando a los Estados mantener “un derecho a la diferencia”.¹³¹⁷

§2.- Las modalidades de organización alternativas del proceso de integración normativa

Con la finalidad de diseñar políticas comunes, los Estados procedieron a la integración de sus sistemas jurídicos nacionales. La integración puede organizarse mediante un juego complejo de relaciones verticales entre tres espacios: el espacio mundial, el espacio nacional y el espacio regional; o dichas relaciones pueden ser horizontales, entre varios sistemas nacionales. Entonces, se produce un traspaso de competencias jurídicas estatales a una organización con poder de decisión y competencias supranacionales como es el ejemplo de la Unión Europea. Esta política de integración normativa puede implementarse a través de técnicas de integración jurídica como la unificación (C), la armonización (B), la coordinación (A) o la uniformización (D). La definición de cada uno de aquellos conceptos permite destacar sus características que derivan o del grado de identidad del contenido de las normas que produce cada uno de estos medios o sino de la manera de implementarlos.

A.- La coordinación, como modalidad de iniciación a la integración normativa de los sistemas jurídicos

Desde un punto de vista etimológico, la coordinación se define como la acción de “concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común”¹³¹⁸. Dicha acepción puede ser objeto de aproximaciones diferentes: política, administrativa o jurídica. En derecho comunitario, la coordinación se concibe como “el derecho de la superposición” es decir que se corresponde con la hipótesis de que los derechos nacionales siguen siendo lo que son y el derecho comunitario interviene solo a nivel de los efectos para coordinarlo en beneficio de sujetos de derecho susceptibles de ser regulados en varios de ellos¹³¹⁹. Es un mecanismo que excluye toda lógica jurídica jerárquica y que busca a organizar la interacción de procesos jurídicos horizontales a través de un juego de referencias cruzadas que es el resultado del dialogo entre jurisdicciones nacionales y comunitarias. Este proceso de entrecruzamiento normativo

¹³¹⁶ DELMAS-MARTY M. (Dir.), Critique de l'intégration normative, PUF, Coll. « Les voies du droit », 2004, pág.34.

¹³¹⁷ *Ibidem*, pág.35.

¹³¹⁸ Diccionario de la lengua española (DRAE), 22.ª, publicada en 2001.

¹³¹⁹ BOULOUIS J., Droit institutionnel des communautés européennes, 2^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 1990, pág.197-198.

permite crear una dinámica de integración y de conciliación de diferencias, y resolver contradicciones prescindiendo de jerarquía entre procesos jurídicos con carácter provisional.

Prepara la transición, familiarizando los sistemas jurídicos a la internormatividad que podrá convertirse en ordenamiento solo si se introduce la noción de jerarquía gradual: una jerarquía estricta si se crea un derecho idéntico a través de la unificación o flexible con reconocimiento de un margen nacional de apreciación mediante la armonización que promueve un acercamiento de los conjuntos jurídicos¹³²⁰.

B.- La armonización, nivel básico de integración normativa de los sistemas jurídicos

La armonización es la acción de “poner en armonía, o hacer que sean discordantes o se rechacen dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que deben concurrir al mismo fin”¹³²¹. Desde un punto de vista jurídico, la armonización es la acción de establecer acuerdos entre ordenamientos jurídicos diferentes de manera coherente, y tiene por objetivo “conseguir la equivalencia entre las medidas que toman las partes sin exigir la uniformidad o una modificación de los principios fundamentales de los sistemas jurídicos de una de las Partes”¹³²². Es un medio, un proceso que permite establecer los grandes rasgos de un marco jurídico dejando a las partes la responsabilidad de completar la estructura común por disposiciones que corresponden mejor a sus valores, preferencias o nivel de desarrollo. Por otra parte, la armonización puede clasificarse en formal e informal. Por esta última se entiende “un simple acercamiento de dos o varios sistemas jurídicos”¹³²³, una armonización no legislativa, que no incluye procedimientos desarrollados por instancias gubernamentales. La armonización informal es “una circulación multidireccional de la información normativa”¹³²⁴. La armonización informal no se debe confundir con el bijuridismo, como encuentro real y complejo de dos sistemas jurídicos y que se define “como la interacción de dos tradiciones jurídicas y descansa en una metodología aplicable tanto a la redacción de leyes como a la interpretación judicial”¹³²⁵. Además, la armonización puede ser formal y

¹³²⁰ DELMAS MARTY M., *Le pluralisme ordonné*, Collège de France, Chaire d'études juridiques comparatives et internationalisation du droit, leçon du 31 janvier 2005, publié dans la série *Les forces imaginantes du droit*, Editions du Seuil, 2006, pág.477.

¹³²¹ Idem.

¹³²² http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

¹³²³ CORNU G. (Dir.), *Vocabulaire juridique*, 7^{ème} éd., Quadriga, Paris, 2005, « Harmonisation », p'ag.445.

¹³²⁴ GELINAS F., « Codes, silence et harmonie – Réflexions sur les principes généraux du commerce dans le droit transnational des contrats », *Les cahiers du droit* 46, 2005, pp.941-960 (pág.952).

¹³²⁵ LAJOIE A., « Garantir l'intégration des valeurs minoritaires dans le droit : une entreprise irréalisable par la voie structurelle », in GAUDREAU-DESBIEUX J-F. et GELINAS F. (Dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états : gouvernance, identité et méthodologie*, Yvon Blais et Bruylant, Cowansville et Bruxelles, 2005, pág.368.

requiere una intervención legislativa para insertar una regla que especifique como las Leyes toman en cuenta las tradiciones jurídicas de los lugares donde se aplican. En derecho comunitario, la armonización consiste en acercar ordenamientos jurídicos nacionales para formar un conjunto jurídico común¹³²⁶. “La armonización de las legislaciones nacionales de los seis Estados miembros de la Comunidad Económica Europea ha sido concebida no tanto como una finalidad sino como un medio destinado a contribuir a la realización del mercado común”, el cual se estructura en torno a cuatro libertades fundamentales: libertad de circulación de las personas, de las mercancías, de las prestaciones de servicios y de los capitales¹³²⁷.

En virtud del artículo 2 del TUE, la Comunidad tiene por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros. Para alcanzar dichos fines, la acción de la Comunidad implica, entre otras, la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común y el fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo de los Estados miembros, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo. Dichas disposiciones expresan la armonización como meta pero con un límite determinado por el principio de subsidiariedad. Como lo establece el artículo 5 del TUE, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión interviene, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. En concreto, la armonización puede resultar en primer lugar, de la introducción

¹³²⁶ CANIVET G., in FAUVARQUE COSSON B. et MAZEAUD, « *Pensée juridique française et harmonisation européenne du droit* », n°1, Société de législation comparée, Coll. Droit privé et comparé européen, Paris, 2003, pág.9.

¹³²⁷ LIMPENS A., « *Harmonisation des législations dans le cadre du Marché Commun* », Revue Internationale de droit comparé, vol. 19, n°3, juillet-septembre 1967, pág.622.

formal por el Estado en su sistema jurídico de reglas de derecho ya armonizadas como es el caso por ejemplo de Unidroit¹³²⁸.

En base a estos elementos, la Unión Europea se encuentra en el grado mínimo de acercamiento de las legislaciones nacionales. La armonización consiste en acordar reglas de origen distinto, más específicamente dirigidas a modificar disposiciones existentes, con el fin de ponerlas en coherencia entre ellas o con una nueva reforma. Respetando el particularismo de las legislaciones nacionales, la armonización consiste en reducir las diferencias y divergencias entre ellas. La elección de una estrategia de integración depende del grado de compromiso de los Estados miembros en la búsqueda de soluciones comunes a problemas que enfrenten. Se trata de construir o un derecho uniforme como solución más bien radical a la complejidad o tender hacia la armonía, es decir la simple puesta en compatibilidad de las diferencias.

La técnica de la armonización pretende instaurar una coordinación entre las legislaciones nacionales y una cooperación entre los organismos encargados de aplicarlas. Dicho resultado se obtiene a través de técnicas jurídicas suaves tales y como las directivas o las recomendaciones que una organización internacional adopta y transmite a los Estados miembros. Dichas directivas y recomendaciones indican el resultado que se pretende alcanzar sin imponer formas y medios para conseguirlo en el ordenamiento jurídico interno. El artículo 288 del TFUE enumera los instrumentos de derecho derivado de acercamiento de las legislaciones nacionales: los reglamentos, las directivas, las decisiones y las recomendaciones o dictámenes.

La armonización respeta el principio de soberanía legislativa y reglamentaria nacional¹³²⁹. La función principal de la armonización del derecho es acercar las reglas de derecho cuya diversidad se considera como un verdadero freno a los intercambios. Esta técnica se basa en un acuerdo de los Estados con respecto a los principios aplicables a una cuestión determinada

¹³²⁸ Institut International pour l'Unification du Droit Privé. El instituto, creado en 1926 como órgano auxiliar de la Sociedad de las Naciones, ha sido reconstituido en 1940 en base a un acuerdo multilateral, « Estatuto orgánico ». Este instituto se presenta como una organización intergubernamental cuya sede está en Roma y cuyo objeto es estudiar los medios y métodos con la finalidad de modernizar, armonizar y coordinar el derecho privado entre Estados o grupos de Estados, y por ello, elaborar instrumentos de derecho uniforme, principios y reglas. DEUMIER Pascale, « *Les Principes UNIDROIT ont 10 ans : bilan en demi-teinte* », Revue des contrats, 2004, p.774. Sobre las características de los principios : KESSEDJIAN C., « *Un exercice de rénovation des sources du droit des contrats du commerce international : les Principes posés par UNIDROIT* », Rev. Crit. DIP, 1995, p.655: « Los principios deben ser normas primas, un poco como si existiera en matemáticas cifras primas o colores de base en estético. Pues son pocos y deben poder enunciarse independientemente de cualquier sistema jurídico particular ».

<http://www.unidroit.org/fr/>

¹³²⁹ BOULOUIS J., Droit institutionnel des communautés européennes, *op.cit.*, pág.196: « El derecho nacional sigue existiendo como tal, pero se encuentra privado de la facultad de determinar él-mismo sus finalidades. Debe modificarse y evolucionar en función de las exigencias definidas e impuestas por el derecho comunitario de manera que los diferentes sistemas jurídicos nacionales presenten entre ellos un cierto grado de homogeneidad resultando de finalidades comunes ».

y sobre el significado de los conceptos fundamentales inherentes. Tiene por finalidad aproximar los fundamentos mismos del derecho, no elaborando reglas comunes, sino acercando los derechos en su pensamiento mediante un núcleo de conceptos y métodos comunes¹³³⁰. El acuerdo entre los Estados puede o definir una modalidad de presentación de reglas, destacar la autoridad particular de una fuente del derecho o definir conceptos comunes¹³³¹. En el caso de la construcción europea, se plantea la pregunta de saber si debe ser acompañada de un acercamiento de legislaciones. Es una de las metas de Unión de tender hacia la armonización jurídica. La verdadera cuestión es el método.

La armonización debe favorecer la coherencia de las políticas en el marco de la integración regional. En efecto, permite que se tomen en cuenta la diversidad de los derechos, las divergencias entre ordenamientos jurídicos pero también es un medio para medir su alcance, y determinar la solución más adaptada¹³³². El proceso de armonización se aplica a legislaciones nacionales que representan obstáculos para la realización de las cuatro libertades fundamentales que son los puntos cardinales de la Unión Europea y en particular la libertad de circulación de las personas. Se trata de armonizar las reglas administrativas de los Estados miembros, las reglas tributarias y las reglas sociales como la libertad de elegir un empleo.

Ante la complejidad¹³³³ del derecho de la integración regional que por una parte sufre de definiciones lacónicas y está sujeto a un proceso de internacionalización pluralista creciente, la implantación de la coordinación y de la armonización requieren el establecimiento de macro principios¹³³⁴ con una cierta vocación universal como el principio de proporcionalidad y el principio de subsidiariedad, para concebir la universalidad jurídica caracterizada por la dialéctica diversidad-unidad inherente al modelo jurídico supranacional. Es la ordenación de los pluralismos nacionales hacia una unidad jurídica comunitaria. Dicha armonización comunitaria constituye la respuesta a la necesidad de internacionalización del derecho. Ordenar el pluralismo jurídico se efectúa a través de procesos de interacción: la coordinación por entrecruzamiento, la armonización por acercamiento y la unificación por hibridación¹³³⁵. El ejemplo del orden constitucional canadiense que afirma el valor de la diversidad tanto

¹³³⁰ RENAULD J., «Aspects de la coordination et du rapprochement des dispositions relatives aux sociétés», Cahiers de droit européen, 1967, pág.619.

¹³³¹ DAVID R., «L'avenir des droits européens : unification ou harmonisation», in Le droit comparé - Droits d'hier, Droits de demain, Economica, 1982, p. 296.

¹³³² DELMAS-MARTY M. (Dir.), Critique à l'intégration normative, PUF, Coll. « Les voies du droit », 2004, pág.240.

¹³³³ MORIN E., Introduction à la pensée complexe, Editions du Seuil, 2005, pp.97-100.

¹³³⁴ MODERNE F., « Légitimité des principes généraux et théorie du droit », RFDA 1999, pág.722.

¹³³⁵ DELMAS MARTY M., Le pluralisme ordonné, Collège de France, Chaire d'études juridiques comparatives et internationalisation du droit, leçon du 31 janvier 2005, publié dans la série Les forces imaginantes du droit, Editions du Seuil, 2006.

lingüística como jurídica demuestra que “la armonización del derecho en el espacio multilingüe y plurijurídico no consiste más en un cuerpo de reglas fijas que la armonía musical cuyo cuerpo de reglas y recursos evoluciona con los años, y no sin controversia”¹³³⁶.

C.- La unificación, como nivel intermedio de integración normativa de los sistemas jurídicos

La unificación es la acción de convertir varios elementos distintos en semejantes para formar un conjunto único¹³³⁷. La unificación jurídica consiste a instaurar en una materia jurídica determinada una reglamentación detallada e idéntica para todos los Estados miembros dejándolo la elección de la modalidad de implementación de las normas comunes. La unificación es una operación que se traduce por la adopción de un texto único, directamente aplicable en los Estados miembros y que no sufre ninguna alteración en el orden jurídico interno. Los Estados deben, en este caso, conformarse de manera idéntica a las reglas unificadas. Es la sustitución a la pluralidad de los ordenamientos jurídicos por un ordenamiento único.

D.- La uniformización, como nivel avanzado de integración normativa de los sistemas jurídicos

La uniformización consiste en dar la misma forma a un conjunto de elementos cuyas partes se parecen entre ellas. La uniformización del derecho se presenta como el método más radical de la integración jurídica, puesto que consiste en borrar las diferencias entre las legislaciones nacionales sustituyéndolas por un texto único, redactado en términos idénticos por todos los Estados partes. Puede derivar de la vía suave, que consiste en proponer a los parlamentos nacionales un texto único elaborado por una instancia internacional. Es de modo alguno un estado intermedio entre unificación y armonización, y no sustituye un ordenamiento por otro sino que inserta en cada uno de los ordenamientos partes reglas idénticas¹³³⁸. Estas reglas pueden ser objeto de interpretaciones y de aplicaciones diferentes según la estructura de cada ordenamiento. Se respeta la soberanía nacional pero es vinculante con la aplicación del

¹³³⁶ LECKEY R., « Harmoniser le droit dans un espace multilingue et pluri-juridique : un point de vue canadien », rapport présenté au colloque sur « l'harmonisation du droit OHADA des contrats » tenu à Ouagadougou (Burkina Faso), du 15 au 17 novembre 2007.

¹³³⁷ LITRE E., Dictionnaire de la langue française, t.7, Gallimard, Paris, 1971, pág.1450.

¹³³⁸ DELMAS MARTY M., Critique de l'intégration normative, *op. cit.*, pág. 27.

principio de supranacionalidad que permite introducir directamente normas en el ordenamiento jurídico de cada Estado. También es una técnica que permite respetar el pluralismo jurídico. Es una barrera contra toda tentación hegemónica que podría surgir en el marco de un proyecto de integración, debido al hecho de que dicha dinámica descansa en la posibilidad atribuida a cada ordenamiento jurídico involucrado de expresar sus particularidades. Además, es una oportunidad para cada Estado de tomar una distancia crítica respecto de su propio Derecho. Relacionando las soluciones aportadas por diferentes derechos nacionales a un mismo problema, proporciona herramientas para aportar una mirada externa sobre aquellos derechos¹³³⁹ y permite identificar sus fuerzas y debilidades. La respuesta entregada a través de la armonización es el mestizaje de las ventajas de cada una de las soluciones nacionales ofrecidas.

Por consiguiente, aunque estas técnicas apunten la misma finalidad de alcanzar una cierta aproximación jurídica entre las naciones, la intensidad de la integración varía ostensiblemente. “La uniformización exitosa pasa por un periodo transitorio de familiarización de un sistema con los conceptos extranjeros o destinados a ser uniformizados: hace falta un periodo más o menos largo de educación mutua o de desarrollo de conceptos en común”¹³⁴⁰. Por otra parte, los medios de implementación de cada uno de aquellos procesos son diferentes y depende de una decisión más bien política. Por último, aunque el contenido y la forma de las reglas a introducir determinen la técnica de integración jurídica, ésta puede ser alterada. La unificación y la uniformización no dejan margen de maniobra a los actores legislativos nacionales en los ámbitos que pretenden regular.

La armonización suprime divergencias y a la vez favorece la existencia de especificidades legislativas nacionales. La verdadera pregunta que se plantea es la opción que se determina en cuanto a uno de aquellos procesos de integración. La materia elegida para ser el objeto de integración jurídica debería ser el factor mayoritariamente decisivo en la orientación hacia el proceso más adaptado. Además, hay un elemento suplementario a tener en cuenta: “el margen nacional de apreciación”¹³⁴¹ que viene a matizar la elección del proceso de integración, y viene atribuyendo, o bien de manera explícita a través del juego de las directivas o principios directores, o bien de manera implícita mediante la aplicación del principio de subsidiariedad o del mecanismo de remisión al derecho interno para resolver diferentes. Según la tesis de M.

¹³³⁹ IZORCHE M-L, “*Propositions méthodologiques pour la comparaison*”, RDIC, 2001, n°2, pág.301.

¹³⁴⁰ GOLDSTEIN G., « *L'expérience canadienne en matière d'uniformisation, d'harmonisation et de coordination des droits* », Revue Juridique Thémis 235, 32, 1998, pág.329.

¹³⁴¹ DELMAS-MARTY M. et IZORCHE M-L, “*Marge nationale d'appréciation et internationalisation du droit* », RIDC, 2000, pág.753 y s.

Delmas-Marty, para poder solucionar la paradoja que consiste en favorecer la integración por un lado y preservar las diferencias por el otro, se debe ordenar el pluralismo¹³⁴². Así, aparecen dos vertientes de la noción de margen de maniobra: en primer lugar, el margen de maniobra puede ser considerado como un derecho a la diferencia que pertenece a cada Estado aderezado con un umbral de compatibilidad; en segundo lugar, aparece como el instrumento indispensable a la integración política y económica que será efectiva sólo si la amplitud de dicho margen está sometido a un control para evitar extravíos incompatibles con el objetivo de la integración.

En materia de empleo, que sea la coordinación, la armonización, la unificación o la uniformización, el objetivo es facilitar el acceso al mercado laboral vecino suprimiendo al máximo las barreras jurídicas inherentes a la coexistencia de dos derechos nacionales. Los sectores jurídicos, caracterizados por fuertes especificidades nacionales varían de un Estado a otro. Dichas divergencias radican en la existencia de particularismos culturales, axiológicos, históricos, geográficos, económicos, políticos y sociales de cada una de las naciones intervinientes en el proceso de integración jurídica. Los ámbitos más permeables a un acercamiento jurídico no escapan a la fuerza centrífuga inherente al choque de culturas y de valores puesto que influyen a la hora de recurrir a la técnica de armonización, unificación o uniformización. Por otra parte, la eficacia de la implementación de la técnica de integración seleccionada depende también del órgano que la elige. Generalmente, los Estados que desean dotarse de un marco normativo común constituyen una estructura de trabajo cuya misión esencial consiste en coordinar los esfuerzos que exige tal proceso. En el caso de la unificación o de la uniformización, la creación de una organización común puede revelarse necesario¹³⁴³; con respecto a la armonización, la constitución de una comisión puede ser suficiente¹³⁴⁴. De manera complementaria, no basta elaborar un texto jurídico único sino que hace falta asegurarse que para su correcta aplicación cada parte al proceso de integración deberá otorgarle el mismo sentido a las reglas que contiene. Cualquier iniciativa de integración jurídica debe acompañarse de mecánica destinada a facilitar una interpretación idéntica de los textos armonizados, unificados o uniformizados. Aquellas medidas van del diseño de una cultura jurídica común a la creación de una jurisdicción u órgano capaz de resolver litigios

¹³⁴² DELMAS-MARTY M., Critique de l'intégration normative, PUF, Coll. « Les voies du droit », 2004, pág.18-19.

¹³⁴³ Es el caso de la OHADA (Organización para la Armonización en África del Derecho Mercantil).

¹³⁴⁴ La Comisión Bonell creada por UNIDROIT. Los principios de UNIDROIT han sido creados por una comisión conformada de juristas y no han sido discutidos y aprobados por las delegaciones de Estados. KESSEDJIAN C., "Un exercice de rénovation des sources du droit des contrats du commerce international : les principes proposés par l'Unidroit", Rev. Crit. Dr. Intern. Priv 84 (4), 1995, pp.641-655 (pág.647) : Unidroit ha sido elaborado por « miembros de la doctrina ».

nacidos de la interpretación del texto generado por la integración. En este contexto, el proceso de integración normativa a nivel transfronterizo podría iniciarse no a partir de una de las técnicas expuestas sino por una hibridación de aquellas inspirándose de lo mejor de cada una. Como el espacio transfronterizo es un territorio singular, la vía de integración ha de ser adaptada. Así dicha técnica atribuye un margen de maniobra a cada participante y segundo, respeta el sutil equilibrio entre la construcción de una identidad colectiva y las especificidades de cada sistema jurídico y por último, no crea una hegemonía de un sistema con el otro.

Por tanto, si en el espacio fronterizo que reúne la Región Aquitania con la Comunidad Autónoma de Euskadi, se propone la búsqueda de un derecho común (del empleo) a escala regional, se deben tener en cuenta tres palabras claves: “responder a la perplejidad, sin reducir la diversidad, lo que es quizás el aprendizaje de la complejidad”¹³⁴⁵. Además, “el secreto de un pluralismo ordenado es no pretender dar respuesta definitiva a todas las interrogaciones, ni condenar de manera perentoria como disidentes todas las evoluciones en curso; darse un objetivo ambicioso, siendo consciente de la modestia de los resultados”¹³⁴⁶.

Sección II.- El empleo, objeto de integración normativa en la Eurorregión Aquitania Euskadi

La perspectiva transfronteriza del empleo en el espacio aquitano-vasco conduce a examinar el derecho del empleo como objeto de la integración normativa, que abarca tanto los procesos de integración y sus resultados, como respuestas al pluralismo de los sistemas jurídicos. Así se plantea la pregunta de saber si “¿La unificación del derecho, eterno sueño de los comparatistas es necesaria?”¹³⁴⁷, en otros términos, ¿es un ejercicio intelectual o una necesidad identificada? Para contestar a esta interrogante, es necesario en un primer tiempo analizar la respuesta comunitaria en materia de protección social, es decir la opción de coordinación de los sistemas nacionales de Seguridad Social (§1). En un segundo tiempo, interesa estudiar como profundizar la integración en materia de políticas activas puesto que el Método Abierto de Coordinación ha llegado a sus límites y las necesidades en el ámbito transfronterizo requieren una respuesta adaptada (§2).

¹³⁴⁵ DELMAS-MARTY M, MUIR WATT H. et RUIZ H., Variations autour d'un droit commun, Société de législation comparée, 2002, pág.482.

¹³⁴⁶ DELMAS-MARTY M., Critique de l'intégration normative, *op.cit.*, pág.23.

¹³⁴⁷ VOGEL L., « Droit global » in Unifier le droit, le rêve impossible ?, ed. Panthéon-Assas, Paris, 2001, p.8.

§1.- La integración normativa del Empleo actual a través del proceso de coordinación de políticas pasivas de empleo

Medidas destinadas a garantizar un cierto nivel de ingresos para los desempleados, las políticas pasivas de empleo son parte de la protección social garantizada a los trabajadores. A nivel comunitario, con la finalidad de completar la libertad de circulación de los trabajadores, el artículo 48 del TFUE establece la implementación de mecanismos que permiten asegurar a los ciudadanos comunitarios que se desplazan al interior de la Comunidad el beneficio de prestación de seguridad social. La regulación introducida en este ámbito no ha consistido en crear un sistema de seguridad social propio para los trabajadores móviles de la Unión Europea sino que el derecho comunitario se limitó a coordinar los derechos nacionales de seguridad social (A) existentes para que el trabajador migrante, pueda, sin dificultades ni acumulaciones beneficiarse del sistema de protección social nacional determinado (B), en particular con respecto a las prestaciones en caso de desempleo.

A.- La coordinación en materia de Seguridad Social como garantía de libre circulación de los trabajadores

La misión de la Comunidad Europea es esencialmente económica. Sin embargo, “la expansión económica no debe ser considerada como un fin por sí mismo. Si no es para permitir también la mejora de la calidad y del nivel de vida”¹³⁴⁸. El mercado del trabajo es indispensable para la realización del Mercado común, y que implica poder dominar sus condiciones y funcionamiento. Así, los imperativos de la libertad de circulación de los trabajadores que se desplazan para ocupar un empleo requieren que se facilite su migración dentro de la Unión Europea, en particular a través de una protección social adecuada. Para unos, el funcionamiento del Mercado interior deriva naturalmente del progreso social¹³⁴⁹ y para otros, el diseño y la implementación de una verdadera política social es indispensable no solo “para corregir los efectos de las injusticias que resultan de la política económica sino para crear las bases de condiciones de vida justas y humanas”¹³⁵⁰. Por consiguiente, se desarrolló progresivamente un derecho comunitario de la protección social definida como “la

¹³⁴⁸ CHEVAL C., « *Politique Sociale européenne et nouvelle société* », in Etudes du droit du travail offertes à A. Brun, Librairie sociale et économique, Paris, 1974, pág.139.

¹³⁴⁹ DUPEYROUX J-J., *Droit de la Sécurité Sociale*, 14^{ème} édition, Coll. Précis, Dalloz, Paris, 2001, pág.432.

¹³⁵⁰ CHEVAL C., « *Politique Sociale européenne et nouvelle société* », *op.cit.*, pág.139.

combinación de diversas técnicas de cobertura de riesgos sociales y necesidades sociales a un momento determinado. El derecho a la protección social es el conjunto de normas que traducen las soluciones retenidas.”¹³⁵¹ En este sentido, la coordinación ostenta un carácter instrumental como medio de garantizar la libre circulación de las personas. La reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia establece que “no se garantizaría la libre circulación de los trabajadores si, por el solo ejercicio de dicha libertad, estos tuvieran que perder los derechos de seguridad social de los países en lo que han trabajado”¹³⁵².

Dentro de la Unión Europea, existe un pluralismo de sistemas de protección social, diversidad que se explica por las diferencias de concepción de cada Estado miembro. Coexisten varios sistemas: De un lado, los sistemas de protección basados en una lógica de seguro social¹³⁵³. En este caso, el trabajador se asegura contra riesgos a través de las cotizaciones sociales, en el marco del ejercicio de una actividad profesional. Por otro lado, otros sistemas se articulan en torno a una lógica asistencial es decir que el criterio es la necesidad de la persona. Los riesgos y las necesidades están asumidos por la colectividad. La mayoría de los sistemas nacionales de protección social consisten en introducir estas dos lógicas en su sistema de protección social según una gradación propia a cada Estado miembro en el marco de una “conquista social”¹³⁵⁴. Si bien es cierto que las instituciones comunitarias podrían adoptar medidas de armonización de los sistemas de protección social, las reticencias de los Estados miembros convierten esta posibilidad en utopía¹³⁵⁵. En efecto, por una parte, en los Estados miembros que garantizan a los trabajadores una protección social alta, los beneficiarios rechazarían perder algunos derechos con motivo de la unificación de las normas nacionales. Por otro lado, los Estados que ofrecen una protección social menor debido a su situación económica, consideren que una eventual armonización conllevaría importantes consecuencias financieras tanto para el equilibrio de su sistema de protección social como para la competitividad económica del país. En este contexto, al no poder instaurar una política de convergencia en materia de protección social, las instituciones comunitarias han optado por el establecimiento de objetivos comunes manteniendo la pluralidad de los sistemas. La razón fundamental a esta alternativa es la aplicación del principio de territorialidad de los sistemas de protección social puesto que las leyes de seguridad social son de orden público. La seguridad social es un

¹³⁵¹ KESSLER F., *Droit de la protection sociale*, Dalloz, coll. Cours, Paris, 2000, pág.1.

¹³⁵² STJCE de 13 de julio de 1966, asunto Hagenbeek.

¹³⁵³ DUPEYROUX J.-J., *Droit de la Sécurité Sociale*, 14^{ème} édition, Coll. Précis, Dalloz, Paris, 2001, pág.44.

¹³⁵⁴ VELDKAMP G.-M.-J., “*L’harmonisation de la sécurité sociale dans la Communauté économique européenne* », *Droit Social* n°12, 1968, pág.674.

¹³⁵⁵ *Ibidem*.

servicio público. Por ello, los Estados miembros no permiten una aplicación fuera del territorio nacional¹³⁵⁶. Lo que significa que el beneficio de las prestaciones está vinculado al ejercicio de una actividad profesional que da lugar a una afiliación al régimen de seguridad social del lugar donde se ejerce dicha actividad¹³⁵⁷. Además del principio de territorialidad, el carácter progresivo de adquisición de algunos derechos viene dificultar la aplicación internacional del derecho de la seguridad social. La prestación por desempleo depende de los periodos de actividad y de los periodos cotizados sucesivamente en los distintos países de empleo, en base a la ley local y que en virtud del principio de territorialidad no pueden combinarse, planteando la problemática de la conservación de los derechos en vía de adquisición. En base a estos elementos, y al no optar por la creación de un régimen de seguridad social propio a los trabajadores móviles dentro de la Unión Europea, las reglas comunitarias establecen un ejemplo de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social que por una parte permiten determinar el Estado competente y por tanto la ley aplicable y, por otra parte, viene “desterritorializar” la ley aplicable, reconociendo la totalización de los periodos cotizados en los países de actividad profesional sucesivos. Por último, dicha coordinación está garantizada por la cooperación interinstitucional.

No obstante, no figura ninguna definición a nivel comunitario del concepto de “coordinación”, que sea en el Reglamento (CE) n°1408/71 o en el actual Reglamento (CE) n°883/2004¹³⁵⁸ (Reglamento de base) y en el Reglamento (CE) n°987/2009¹³⁵⁹ (Reglamento de aplicación). El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas aportó aclaraciones al respecto. Consideró que la coordinación no restringe la competencia de los Estados miembros para regular sus sistemas de Seguridad Social que siguen vigentes con sus particularidades y sus procedimientos; tampoco la coordinación implica una uniformización o unificación, no altera las diferencias de derechos de las personas que trabajan en dichos Estados y no supone suprimir las diferencias de los derechos de fondo entre los regímenes de Seguridad Social de

¹³⁵⁶ Civ. 2ème 19 janvier 1956; Soc. 25 avril 1979, Bull. V, n°339: “La leyes de seguridad social ostentan un carácter de orden público y de territorialidad que no les permite, so reserva de convenios diplomáticos, de recibir una aplicación fuera del territorio nacional”.

¹³⁵⁷ RODIERE P., *Traité de droit social de l'Union Européenne*, LGDJ, 2008, pág.599.

¹³⁵⁸ Reglamento (CE) n°883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DOCE L166 de 30 de abril de 2004 –texto consolidado de 1 de enero de 2014), modificado por: Reglamento (CE) n°988/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 (COE L284 de 30 de octubre de 2009); Reglamento (UE) n°1244/2010 de la Comisión de 9 de diciembre de 2010 (DOUE L338 de 22 de diciembre de 2010; Reglamento (UE) N°465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de mayo de 2012 (DOUE L149 de 8 de junio de 2012); Reglamento (UE) n°1224/2012 de la Comisión de 18 de diciembre de 2012 (DOUE L349 de 19 de diciembre de 2012).

¹³⁵⁹ Reglamento (CE) n°987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 por el que se adoptan las normas de aplicación del reglamento (CE) n°883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DOCE L284 de 30 de octubre de 2009 –texto consolidado de 8 de enero de 2013), modificado por: Reglamento (UE) n°1244/2010 de la Comisión de 9 de diciembre de 2010 (DOUE L338 de 22 de diciembre de 2010; Reglamento (UE) N°465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de mayo de 2012 (DOUE L149 de 8 de junio de 2012); Reglamento (UE) n°1224/2012 de la Comisión de 18 de diciembre de 2012 (DOUE L349 de 19 de diciembre de 2012).

los Estados miembros. El proceso de coordinación comunitaria de los sistemas nacionales de Seguridad Social se implementa a través del establecimiento de criterios de convergencias entre las distintas legislaciones nacionales y de distribución de cargas entre los diferentes regímenes nacionales sin afectar los derechos de los trabajadores móviles por razón de residencia o de lugar de empleo.

El artículo 45.2 c) establece el derecho a un ciudadano comunitario de residir en uno de los Estados miembros con objeto de ejercer en él un empleo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables al empleo de los trabajadores nacionales. Como lo ilustra el artículo 48 del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo, de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario, adoptan, en materia de seguridad social, las medidas necesarias para el establecimiento de la libre circulación de los trabajadores, creando, en especial, un sistema que permita garantizar a los trabajadores migrantes por cuenta ajena y por cuenta propia, así como a sus derechohabientes: la acumulación de todos los períodos tomados en consideración por las distintas legislaciones nacionales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como para el cálculo de éstas; y el pago de las prestaciones a las personas que residan en los territorios de los Estados miembros.

El Reglamento (CEE) nº1408/71 del Consejo de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad¹³⁶⁰ y el Reglamento (CEE) nº574/72 del Consejo de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familiares que se desplacen dentro de la Comunidad¹³⁶¹ se han sustituido a los Reglamentos nº3 y 4 de 1958, y codificaron la jurisprudencia del TJCE. Introdujeron algunos cambios y precisiones pero no modificaron los grandes rasgos de la coordinación en materia de Seguridad Social. Desde el 1 de mayo de 2010, el derecho de coordinación está constituido por el Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la

¹³⁶⁰ Reglamento (CEE) nº1408/71 del Consejo de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad. DOCE L149 de 5 de julio de 1971.

¹³⁶¹ Reglamento (CEE) nº574/72 del Consejo de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familiares que se desplacen dentro de la Comunidad. DOCE L74 de 27 de marzo de 1972.

coordinación de los sistemas de seguridad social¹³⁶² como Reglamento base, y por el Reglamento n° 988/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se modifica el Reglamento (CE) n°883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y se determina el contenido de sus anexos¹³⁶³. Ambas normas han sido modificadas por el Reglamento (UE) n° 465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, por el que se modifican el Reglamento (CE) n° 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n°987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n°883/2004¹³⁶⁴.

El sistema de coordinación descansa en principios generales¹³⁶⁵: el principio de igualdad de trato entre las personas incluidas en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) núm. 882/2004 (Artículo 4 Reglamento (CE) n° 883/2004; el principio de asimilación entre los diversos ordenamientos de las prestaciones, rentas, hechos o eventos (Artículo 5 Reglamento (CE) n° 883/2004; el principio de totalización (acumulación) de los períodos de seguro (cotización) y, en su caso, de empleo realizados en diferentes Estados miembros (Artículo 6 Reglamento (CE) n° 883/2004)¹³⁶⁶; el principio de abolición de la cláusula de residencia (Artículo 7 Reglamento (CE) n° 883/2004), unido a los principios de conservación de los derechos adquiridos en materia de Seguridad Social y de exportación de las prestaciones entre los Estados miembros; el principio de prohibición de acumulación de prestaciones de la misma naturaleza (Artículo 10 Reglamento (CE) n° 883/2004); el principio de unidad en la legislación aplicable (Artículo 11 Reglamento (CE) n° 883/2004), de modo que, por regla general, las personas incluidas en el ámbito del Reglamento (CE) n° 883/2004 estarán

¹³⁶² Reglamento (CE) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social. DOCE L 314 de 7 de junio de 2004.

¹³⁶³ Reglamento (CE) n° 988/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y se determina el contenido de sus anexos. DOUE L 284 de 30 de octubre de 2009.

¹³⁶⁴ Reglamento (UE) n° 465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, por el que se modifican el Reglamento (CE) n°883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n°987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n°883/2004. DOUE L149 de 8 de junio de 2012.

¹³⁶⁵ En relación a los principios e instrumentos de coordinación de los diferentes sistemas europeos de Seguridad Social, véase a: CARRASCOSA BERMEJO D., “*La coordinación comunitaria de la Seguridad Social*”, CES, Madrid, 2004, pp.82-106; GONZÁLEZ DE REY RODRÍGUEZ I.: “*Los Reglamentos comunitarios de Seguridad Social (reglas de coordinación)*”, in AAVV, GARCIA MURCIA J. (Dir.): *La transposición del Derecho Social Comunitario al ordenamiento español*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005, pp. 674-682; MARTÍN MENDIZÁBAL Mª E.: “*Prestaciones por enfermedad y maternidad. Exportación de prestaciones. Vinculación a los reconocimientos médicos realizados en otro país. Perspectiva comunitaria e internacional*”, in AAVV, FERNÁNDEZ DE MATA E (Dir.): *Seguridad Social Internacional*, CGPJ, Madrid, 1997, pp. 384-386; MELLA MÉNDEZ L.: “*La prestación por desempleo en el Derecho social comunitario*”, op. cit., pp. 16-18; PÉREZ CASTILLO A. Mª y CARPENA NIÑO J. Mª: “*La Seguridad Social de los trabajadores migrantes: realidad actual y perspectivas de futuro*”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, n° 59, 2005, pp. 194-200; SEMPERE NAVARRO A.V., “*Coordenadas de la Seguridad Social Comunitaria: El Reglamento 883/2004*”, Aranzadi Social, n°9, 2004.

¹³⁶⁶ ROJAS CASTRO M., Derecho comunitario social. Guía de trabajadores migrantes, Comares, Granada, 1993, pág.97: “siempre que la concesión de una prestación esté subordinada por el derecho nacional al cumplimiento de periodos de actividad profesional, empleo o residencia, resulta de capital importancia para los trabajadores migrantes que se arbitren mecanismos que impidan que, por el simple hecho de haber ejercido su derecho a la libre circulación, vean mermados sus derechos en materia de seguridad social adquiridos o en curso de adquisición, bajo la legislación de uno varios Estados miembros.”

sometidas a la legislación de un único Estado miembro¹³⁶⁷. “El Derecho de la Unión se ha decantado tradicionalmente por la unicidad de la legislación aplicable en materia de Seguridad Social”¹³⁶⁸; el principio de colaboración administrativa entre los Estados miembros, como concreción del principio general de cooperación (Considerando 2 y artículos 2-7 Reglamento (CE) nº987/2009).

Los efectos de la coordinación de las legislaciones nacionales de seguridad social se observan con mayor impacto en las zonas fronterizas donde el tráfico jurídico de los trabajadores móviles es más intenso. En efecto, la lógica de coordinación implica en primer lugar que siguen de aplicación las legislaciones nacionales. La norma comunitaria tiene por vocación permitir la designación del derecho nacional cuyo régimen de seguridad social se aplique al trabajador migrante. Los reglamentos comunitarios no implican ni una armonización ni una uniformización de los regímenes nacionales de seguridad social¹³⁶⁹. “El derecho comunitario no supone merma de la competencia de los Estados miembros para organizar sus sistemas de Seguridad Social”¹³⁷⁰. En substancia, el derecho comunitario no ha establecido un régimen común de Seguridad Social que conceda al beneficiario un derecho único sujeto a un simple reparto entre las instituciones nacionales, sino que ha dejado subsistir regímenes distintos que generan derechos distintos con respecto a instituciones distintas”¹³⁷¹.

En segundo lugar, sí que se han uniformizado las condiciones de aplicación en el espacio comunitario de los distintos derechos nacionales. De esta manera se ha procedido a una internacionalización de las legislaciones nacionales que se pueden aplicar fuera de sus fronteras, a través una “desterritorialización de sus condiciones de aplicación”. Así “el derecho derivado generalizó la desterritorialización de las seguridades sociales y convirtió el territorio comunitario entero en el espacio de aplicación de cada derecho nacional”¹³⁷². En concreto, se totalizan todos los periodos cotizados en todos los territorios de Estados miembros, sin condición de tiempo. Las prestaciones en especie y en metálico se internacionalizaron también. Las prestaciones pueden ser abonadas en el territorio de otro Estado miembro, es la exportabilidad de las prestaciones. La institución del lugar de

¹³⁶⁸ RODRIGUEZ CARDO I.A., “*Problemas de aplicación de la Seguridad Social en España: el conflicto de leyes en el Reglamento (CE) nº883/2004*”, in VV.AA, La coordinación de los sistemas de seguridad social, Laborum, Murcia, 2010, pág.41.

¹³⁶⁹ STJCE de 19 de junio de 2003, asunto Sante Pasquini: “el sistema establecido por el Reglamento nº 1408/71 se basa en la mera coordinación de las legislaciones nacionales en materia de seguridad social y no pretende su armonización”.

¹³⁷⁰ STJCE de 7 de febrero de 1984, asunto Duphar.

¹³⁷¹ STJCE de 5 de julio de 1967, asunto De Moor.

¹³⁷² RODIERE P., *Traité de droit social de l’Union Européenne*, LGDJ, 2008, pág.607.

residencia puede abonar la prestación por la cuenta de la institución competente. Lo que desemboca sobre el tercer principio articulador de la coordinación de los sistemas de seguridad social: la colaboración entre instituciones nacionales de seguridad social. La desterritorialización de las legislaciones de seguridad social conlleva también la cooperación entre las administraciones de los Estados miembros. Como lo afirmó el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, existe una obligación entre las instituciones de garantizar una cooperación leal entre ellas¹³⁷³. Los intercambios entre las autoridades e instituciones de los Estados miembros y los interesados se basan en los principios de servicio público, eficacia, asistencia activa, servicio rápido y accesibilidad¹³⁷⁴. Las relaciones entre instituciones nacionales están reguladas por el principio de cooperación. Este principio se materializa por una ayuda recíproca, intercambio de informaciones, coordinación financiera, igualdad de trato en materia fiscal. La colaboración técnica se traduce a través de la creación de oficinas de enlace, encargadas de las instituciones competentes en ambas partes. Para garantizar el enlace entre las instituciones existentes en los Estados miembros, se ha creado la Comisión administrativa de coordinación de los sistemas de seguridad social, en lo sucesivo denominada «la Comisión administrativa»¹³⁷⁵, estará vinculada a la Comisión Europea e integrada por un representante del Gobierno de cada uno de los Estados miembros, asistido, cuando sea necesario, por consejeros técnicos. Un representante de la Comisión Europea participará, con carácter consultivo, en las sesiones de la Comisión administrativa. También se instituyó una Comisión técnica de tratamiento de la información¹³⁷⁶, en lo sucesivo denominada «la Comisión técnica», dentro de la Comisión administrativa. La Comisión técnica propondrá a la Comisión administrativa las normas comunes de arquitectura para la gestión de los servicios de tratamiento de la información, fundamentalmente en materia de seguridad y de uso de normas; elaborará informes y emitirá un dictamen motivado antes de que la Comisión administrativa adopte una decisión en virtud de lo dispuesto en la letra d) del artículo 72. La Comisión administrativa establecerá la composición y los métodos de trabajo de la Comisión técnica. Por último, se creó un Comité consultivo de coordinación de los sistemas de seguridad social¹³⁷⁷, en lo sucesivo denominado «el Comité consultivo», compuesto, para cada uno de los Estados miembros, de un representante del Gobierno; un

¹³⁷³ STJCE de 12 de marzo de 1987, asunto Rindone y STJCE de 3 de junio de 1992, asunto Paletta.

¹³⁷⁴ Artículo 2.1 del Reglamento (CE) nº987/2009, de 16 de septiembre de 2009 por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) nº883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social.

¹³⁷⁵ Artículo 71 del Reglamento (CE) Nº883/2004.

¹³⁷⁶ Artículo 73 del Reglamento (CE) Nº883/2004.

¹³⁷⁷ Artículo 75 del Reglamento (CE) Nº883/2004.

representante de las organizaciones sindicales de trabajadores; un representante de las organizaciones empresariales.

El artículo 11.1 Reglamento (CE) nº883/2004 dispone que “las personas a las cuales sea aplicable el Reglamento estarán sometidas a la legislación de un único Estado miembro. Esta legislación será determinada con arreglo al presente título”. En concreto, las disposiciones reglamentarias favorecen la “lex loci laboris” es decir la ley del lugar de actividad por cuenta ajena o cuenta propia¹³⁷⁸, siendo el criterio del lugar de residencia de los sujetos protegidos utilizado con carácter residual. Sin embargo, existen numerosas “excepciones a la territorialidad en el trabajo, como es el caso de los pabellones de conveniencia, el personal itinerante, pluriactividad internacional y el servicio militar”¹³⁷⁹ y también en el caso de las prestaciones especiales en metálico no contributivas que “únicamente serán facilitadas en el Estado miembro en el que las personas interesadas residan (...)”¹³⁸⁰. Otra excepción surge en el caso de los trabajadores fronterizos que se ven aplicar la legislación del país en el que ejercen su actividad a pesar de residir en otro Estado miembro.

Por otra parte, “para fomentar la movilidad de los trabajadores, resulta especialmente oportuno facilitar la búsqueda de trabajo en los distintos Estados miembros. Por consiguiente, es menester velar por una coordinación más estrecha y eficaz entre los regímenes de seguro de desempleo y los servicios de empleo de todos los Estados miembros.”¹³⁸¹

B.- La coordinación en materia de protección por desempleo

El Reglamento (CE) nº883/2004 y el Reglamento (CE) 987/2009 que derogan respectivamente el Reglamento (CE) nº1408/71 y el Reglamento (CE) nº574/72 y que introducen cambios destacables, demuestran que el proceso de coordinación es un proceso que no es estático sino más bien dinámico, casi ergonómico, y por tanto susceptible de evolución y adaptación a las necesidades de las épocas. Conviene examinar las novedades introducidas respecto de la exportación la prestación por desempleo (1) y particularmente en el caso del trabajador desempleado fronterizo (2).

¹³⁷⁸ GARRIDO PEREZ E., La pensión de jubilación de los trabajadores migrantes españoles, Bomarzo, Albacete, 2005, pág.10.

¹³⁷⁹ RODRIGUEZ CARDÓ I.A., “Problemas de aplicación de la Seguridad Social en España: el conflicto de leyes en el Reglamento (CE) nº883/2004”, *op.cit.*, pp.54-60.

¹³⁸⁰ Artículo 70.4 del Reglamento (CE) nº883/2004.

¹³⁸¹ Considerando (32) del Reglamento (CE) nº883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social.

1.- La exportabilidad de la prestación por desempleo

A través de la coordinación de los sistemas de seguridad social, el ejercicio del derecho a circular por la Unión Europea permite conservar los derechos adquiridos en dicha materia, unidos con el derecho a exportar las prestaciones, sin que la legislación del Estado miembro que otorgó la prestación pueda condicionar su disfrute a la residencia o permanencia en el territorio de dicho Estado. El artículo 7 del Reglamento (CE) nº883/2004 relativo a la supresión de las cláusulas de residencia, dispone que las prestaciones en metálico no podrán sufrir (en su reconocimiento ni mantenimiento) ninguna reducción, modificación, suspensión, supresión o confiscación por el hecho de que el beneficiario o los miembros de su familia residan en un Estado miembro distinto de aquel en que se encuentra la institución deudora. Esta disposición viene instaurando la supresión de las cláusulas de residencia que el artículo 10 del Reglamento (CEE) nº1408/71 establecía. Mediante la eliminación de las cláusulas de residencia, se posibilita la extensión de la conservación de los derechos adquiridos y el régimen de exportación a todas las prestaciones económicas, incluido el desempleo, con las siguientes excepciones: las prestaciones especiales en metálico no contributivas incluidas por los Estados miembros en el Anexo X del (CE) núm. 883/2004, y las prestaciones en especie, como la asistencia sanitaria, cuya exportación de un Estado miembro a otro se regula por normas especiales¹³⁸². En virtud del artículo 3.1 h) del Reglamento (CE) nº883/2004, las disposiciones de dicho reglamento se aplican a toda la legislación relativa a las ramas de seguridad social relacionadas con las prestaciones de desempleo¹³⁸³. El artículo 64.1 del Reglamento (CE) nº883/2004 establece que la persona desempleada debe cumplir con los requisitos de la legislación del Estado miembro competente para tener derecho a las prestaciones.

La coordinación de los sistemas de seguridad social presenta un interés particular para esta investigación en la medida que es una ilustración de un proceso de integración normativa y además se destaca por instaurar el principio de exportabilidad de las prestaciones¹³⁸⁴. En efecto, los artículos 63 a 65 del Reglamento (CE) nº 883/2004 y los artículos 55 y 56 del Reglamento (CE) nº987/2009 establecen el régimen de exportación de la prestación por

¹³⁸² El art. 3.5 del Reglamento (CE) nº 883/2004 excluye de su ámbito de aplicación material la asistencia sanitaria.

¹³⁸³ GARCIA VIÑA J., "La coordinación de prestaciones de desempleo en el Reglamento (CE) nº883/2004", in VV.AA, la coordinación de los sistemas de seguridad social. Los Reglamentos (CE) nº883/2004 y 987/2009, Laborum, Murcia, 2010, pp.255-295.

¹³⁸⁴ Decisiones de la Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social nº U1, U2, U3 de 12 de junio de 2009. DOUE C106 de 24 de abril de 2009, pp.42, 43 y 45.

desempleo se desarrolla en los arts. 63 a 65 del Reglamento (CE) núm. 883/2004 y en los arts. 55 y 56 del Reglamento (CE) núm. 987/2009. Estas disposiciones se refieren a la libre circulación de trabajadores, a los principios de conservación de los derechos adquiridos en materia de Seguridad Social y de exportación de prestaciones. Por otra parte, su ámbito subjetivo de aplicación abarca a los trabajadores móviles activos y a los desempleados que siguen percibiendo la prestación por desempleo cuando se desplazan a otro Estado miembro para buscar un puesto de trabajo¹³⁸⁵.

Si es cierto que el artículo 69 del Reglamento (CE) nº1408/71 establecía el principio de exportabilidad de la prestación por desempleo disponiendo que “el trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en desempleo total que reúna los requisitos exigidos por la legislación de un Estado miembro para tener derecho a las prestaciones y que se desplace a uno o a varios otros Estados miembros con el fin de buscar allí un empleo, conservará el derecho a esas prestaciones”. Sin embargo, de manera menos restrictiva, el artículo 64.1 del Reglamento (CE) nº883/2004 no limita el derecho a exportar dicha prestación sólo a los trabajadores en desempleo total sino que lo abre a toda “persona desempleada que cumpla los requisitos de la legislación del Estado miembro competente para tener derecho a las prestaciones y que se desplace otro Estado miembro para buscar trabajo en él conservará su derecho a prestaciones de desempleo en metálico”. Por otra parte, resulta de interés notar que en virtud de los artículos 8.2 y 65.8 del Reglamento (CE) nº883/2004, además de lo dispuesto en los Reglamentos de base y de aplicación, los Estados miembros tienen la posibilidad de adoptar entre ellos medidas de coordinación si es necesario¹³⁸⁶. Además del derecho derivado y de los posibles convenios bilaterales que regulan la coordinación en materia de Seguridad Social, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas viene nutriendo este proceso¹³⁸⁷.

En este trabajo de investigación, el estudio de la coordinación de los sistemas de seguridad social permite concluir que este mecanismo ha posibilitado, facilitado la movilidad de los trabajadores. Es un doble proceso de integración, a la vez regional con la desterritorialización

¹³⁸⁵ STJCE de 26 de febrero de 1991, asunto Antonissen: “Las disposiciones de Derecho comunitario que regulan la libre circulación de los trabajadores no son óbice para que la legislación de un Estado miembro establezca que todo nacional de otro Estado miembro que haya entrado en su territorio para buscar allí un empleo pueda ser obligado (sin perjuicio de la posibilidad de interponer recurso) a abandonar dicho territorio si transcurridos seis meses no ha encontrado empleo, a no ser que el interesado pruebe que continúa buscando un empleo y que tiene verdaderas oportunidades de ser contratado.”

¹³⁸⁶ SANCHEZ CARRIÓN J.L., “Los convenios bilaterales de Seguridad Social suscritos por España y su conexión con el Derecho comunitario”, Revista MTAS, nº47, 2003, pp.17-48.

¹³⁸⁷ SEMPERE NAVARRO A.V (Dir.) y PEREZ CAMPOS A.I., Prontuario de Jurisprudencia Social Comunitaria (1986-2008), Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pp.319-329.

de los sistemas de seguridad social y a la vez normativa porque regula la conservación de los derechos adquiridos y en adquisición pero también rige la exportación de las prestaciones de un Estado miembro a otro. En el caso de los trabajadores desempleados, instaura la posibilidad de poder exportar una prestación por desempleo. Interesa examinar el impacto de la coordinación en materia de seguridad social para el trabajador móvil y más particularmente el trabajo fronterizo.

2.- La exportación de la prestación por desempleo por el trabajador fronterizo sin empleo

A tenor del artículo 1 f) del Reglamento (CE) nº883/2009, el trabajador fronterizo es “toda persona que realice una actividad por cuenta ajena o propia en un Estado miembro y resida en otro Estado miembro al que regrese normalmente a diario o al menos una vez a la semana”. Están sujetos a las mismas reglas que las otras categorías de personas incluidas en el campo de aplicación personal de dicho Reglamento. Sin embargo subsisten excepciones con respecto al derecho a prestaciones en especie para el trabajador fronterizo y los miembros de su familia como lo establece el artículo 18, el derecho a prestaciones en especie de los trabajadores fronterizos jubilados de acuerdo con el artículo 28 y por último, el artículo 65 que viene regular el acceso a las prestaciones por desempleo de los trabajadores fronterizos en situación de desempleo aunque el texto de dicho precepto no mencione el trabajador fronterizo desempleado como tal sino que hace referencia “ Las personas en situación de desempleo total que durante su último período de actividad por cuenta ajena o propia hayan residido en un Estado miembro distinto.” Las especificidades jurídicas propias al estatuto de trabajador fronterizo se justifican por “la búsqueda de la protección más apropiada, según las circunstancias, de los trabajadores que tienen disociado su centro de vida laboral y su centro de vida familiar”¹³⁸⁸. Cabe indicar que tanto el artículo 71 del Reglamento (CE) nº1408/71 como el artículo 65 del Reglamento (CE) N°883/2004 establecen que el trabajador fronterizo que se encuentra en situación de desempleo parcial disfruta de las prestaciones con arreglo a lo dispuesto en la legislación del Estado competente como si residiese en el territorio del mismo; estas prestaciones serán abonadas por la institución competente. Si está en situación de desempleo total, entonces puede pretender a las prestaciones con arreglo a lo dispuesto en la legislación del Estado miembro en cuyo territorio resida, como si hubiera estado sometido a dicha legislación mientras ocupaba su último empleo; estas prestaciones

¹³⁸⁸ MIRANDA BOTO J.Mª, “*Los trabajadores fronterizos en el Reglamento (CEE) N°1408/71*”, in ARETA MARTINEZ M. y SEMPERE NAVRRO A.V (Dirs), AA.VV, Cuestiones actuales sobre Derecho Social Comunitario, Laborum, Murcia, 2009, pág.111.

serán abonadas y sufragadas por la institución del lugar de residencia. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en este contexto, ha indicado anteriormente que “esta disposición llevaba a cabo, como excepción a la norma general de conexión a la legislación del Estado de empleo, una vinculación específica al régimen de seguridad social del Estado miembro de residencia por lo que atañe a las prestaciones de desempleo, y ello por razones prácticas y de eficacia que ponen de manifiesto que una conexión de esta índole resulta más adecuada y más conforme con el interés de los trabajadores fronterizos¹³⁸⁹. El Tribunal de Justicia ha precisado también que esta disposición prescribe claramente la aplicación exclusiva de la legislación del Estado de residencia y que excluye, por consiguiente, la legislación del Estado de empleo¹³⁹⁰ ya que, por lo tanto, el trabajador fronterizo de que se trata únicamente puede solicitar las prestaciones de desempleo del Estado de residencia¹³⁹¹. Así, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas afirmó que “El artículo 71, apartado 1, letra a), ii), del Reglamento n° 1408/71 debe ser interpretado en el sentido de que un trabajador fronterizo en paro total que caiga dentro del ámbito de aplicación de dichas disposiciones únicamente puede solicitar las prestaciones del Estado miembro en el que reside, por más que satisfaga las condiciones exigidas por la legislación del Estado miembro en que tuvo su último empleo, por lo que se refiere a la concesión de prestaciones.”¹³⁹²

El Artículo 65 del Reglamento (CE) n°883/2004 añade condiciones suplementarias para que el trabajador fronterizo desempleado puede acceder a las prestaciones por desempleo: con carácter obligatorio ponerse a disposición de los servicios de empleo del Estado miembro de residencia y como medida complementaria, ponerse a disposición de los servicios de empleo del Estado miembro en que haya transcurrido su último período de actividad por cuenta ajena o propia; también el artículo 56.1 del Reglamento (CE) n°987/2009 añade que “el desempleado que decida inscribirse como demandante de empleo asimismo en el Estado miembro que no abona las prestaciones, informará de ello a la institución y a los servicios de empleo del Estado miembro que abona las prestaciones”. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia vino aportar aclaraciones a las dificultades planteadas por la coordinación de los sistemas de seguridad social con respecto al desempleado fronterizo: El Estado competente en materia de prestaciones por desempleo es el Estado del último empleo de manera que, con arreglo a las letras o) y q) del artículo 1 del Reglamento, es, en principio, a dicho Estado

¹³⁸⁹ STJCE de 29 de junio de 1988, asunto Rebmann, apartados 13 a 15, y de 8 de julio de 1992, asunto Knoch, apartado 32.

¹³⁹⁰ STJCE de 1 de octubre de 1992, asunto Grisvard y Kreitz, apartado 16.

¹³⁹¹ STJCE de 12 de junio de 1986, asunto Miethe, I/85, Rec. p. 1837, apartado 12.

¹³⁹² STJCE de 6 de noviembre de 2003, asunto Comisión c/ Reino de los Países Bajos; STJCE de 20 de enero de 2005, asunto Noteboom.

miembro al que corresponde pagar tales prestaciones¹³⁹³. No obstante, el Reglamento introduce una excepción a dicho principio por lo que respecta al trabajador fronterizo. De dicha disposición resulta que el trabajador fronterizo que se halle en paro total no tiene derecho a la prestación por desempleo en el Estado de su último empleo, aunque haya cotizado en él, sino que está obligado a afiliarse al régimen de Seguridad Social del Estado en que resida y a percibir allí, durante el período de residencia en el mismo, las prestaciones por desempleo con arreglo a su legislación. El Estado miembro en cuyo territorio resida el trabajador fronterizo, abonará dichas prestaciones «como si» dicho Estado fuera el del último empleo. Si bien dicha ficción jurídica suspende las obligaciones del Estado del último empleo mientras el desempleado continúe residiendo en el territorio de otro Estado miembro, no produce su extinción. cuando un trabajador fronterizo en paro, tras haber disfrutado de las prestaciones por desempleo en el Estado de su residencia, fije su domicilio en el Estado de su último empleo, deja de aplicarse la excepción prevista en el inciso ii) de la letra a) del apartado 1 del artículo 71 del Reglamento (CE) n°1408/71, de manera que el Estado del último empleo deberá comenzar a asumir, o asumir de nuevo, las obligaciones que para él se derivan del Reglamento en materia de prestaciones por desempleo. Las prestaciones abonadas por el Estado de la residencia temporal deberán ser tenidas en cuenta, por consiguiente, para la aplicación de la legislación del Estado del último empleo, como si hubieran sido pagadas por dicho Estado¹³⁹⁴. Además, la jurisprudencia comunitaria formuló aclaraciones sobre el derecho del trabajador fronterizo desempleo a exportar la prestación por desempleo a otro Estado miembro, diferente de su Estado de Residencia. En efecto, consideró que ““Nada permite considerar que lo dispuesto en el artículo 69 del Reglamento n° 1408/71 no deban aplicarse al citado trabajador (...) Ni el texto ni el espíritu del artículo 69 del Reglamento n° 1408/71 indican que el legislador comunitario hubiera pretendido excluir a los trabajadores fronterizos del ámbito de aplicación de esta disposición. (...) Lejos de efectuar una distinción entre trabajadores fronterizos y no fronterizos, pone de manifiesto la preocupación del legislador comunitario de conceder el mantenimiento del disfrute de las prestaciones de desempleo al «trabajador sin empleo» para facilitar la búsqueda de un empleo en los distintos Estados miembros. (...) El artículo 69 del Reglamento n° 1408/71 tiene así por objeto favorecer la movilidad de los demandantes de empleo y contribuir a garantizar la libre circulación de los trabajadores. (...) Excluir del disfrute de esta disposición a los trabajadores

¹³⁹³ STJCE de 7 de marzo de 1985, asunto Cochet.

¹³⁹⁴ STJCE de 13 de marzo de 2007, asunto P. J. Huijbrechts.

fronterizos en paro total contemplados en el artículo 71, apartado 1, letra a), inciso ii), del citado Reglamento resulta incompatible con un objetivo de esta índole.”¹³⁹⁵.

Por otra parte, en cuanto a las prestaciones objeto de exportación, los artículos 70.3, 70.4 y 7 del Reglamento (CE) n°883/2004 disponen que las prestaciones especiales en metálico no contributivas no entran en el ámbito de aplicación de la exportabilidad puesto que “serán facilitadas en el Estado miembro en el que las personas interesadas residan y sufragadas por la institución del lugar de residencia”. En otros términos, los beneficiarios de prestaciones de carácter asistencial no tienen acceso a la exportación de dicho subsidio¹³⁹⁶. En caso de desempleo parcial, si el artículo 69.1 del Reglamento (CE) n°1408/71 permitía la exportación de la prestación por desempleo a trabajadores, señalaba que debía tratar de trabajadores por cuenta ajeno o propia en desempleo total, el artículo 64.1 del Reglamento (CE) n°883/2004 sólo se refiere a las personas desempleadas que cumplan los requisitos de la legislación del Estado miembro competente, sin mantener la restricción inherente a la situación de desempleo total, abriendo de esta forma la exportabilidad en caso de paro parcial. No obstante, la exportación de la prestación por desempleo está limitada en el tiempo. Desde un punto de vista *ratione temporis*, los artículos 64.1.c) y 64.3 establecen que el interesado puede solicitar la exportación de su prestación por desempleo para buscar un empleo en otro Estado miembro por un periodo mínimo de 3 meses y máximo de 6 meses, prorrogables de acuerdo con la legislación del Estado miembro competente si es más favorable. La duración de la exportación de la prestación por desempleo plantea una dificultad, al cruzamiento de la libertad de circulación de los trabajadores con las legislaciones propias a los Estados, en particular más favorables. Lo que crea un efecto de atracción de los desempleados hacia los Estados con mejores posibilidades de empleo, mejor condiciones de vida y mejor crecimiento económico. Por último, si el Reglamento (CE) n°1408/71 establecía el periodo máximo de exportación de la prestación por desempleo¹³⁹⁷, su reglamento de aplicación disponía que la prestación por desempleo no podía exportarse más de una vez entre dos periodos de actividad¹³⁹⁸. El Reglamento (CE) n°883/2004 y su Reglamento de aplicación n°987/2009 no abordan este tema, dejando suponer que se puede exportar la prestación por desempleo más de una vez.

¹³⁹⁵ STJCE de 6 de noviembre de 2003, asunto Comisión c/ Reino de los Países Bajos.

¹³⁹⁶ SUAREZ CORUJO B., “La coordinación comunitaria de las prestaciones especiales no contributivas: reflexiones en torno a la aplicabilidad de la doctrina jurisprudencial al marco español de la STJCE de 8 de marzo de 2001, asunto Jauch”, Revista MTAS n°47, 2003, pp.271-292.

¹³⁹⁷ Artículos 69.1 c) y 69.2 del reglamento (CE) n°1408/71.

¹³⁹⁸ Artículo 69.3 del Reglamento (CE) n°574/72.

No obstante, en la práctica, resulta que no siempre queda clara la institución competente. Se ilustra con un caso real sometido a examen en esta investigación. Contratadas por un centro de talasoterapia en Hendaya, unas empleadas recibieron un certificado destinado al seguro por desempleo para que pudieran pretender a una prestación por desempleo parcial puesto que el establecimiento fue cerrado por reformas hasta el 1 de agosto de 2012. Acudieron a la agencia de Pôle Emploi de Saint-Jean-de-Luz para tramitar dicha prestación pero les informaron de cómo residían en España, tenían que acudir al Servicio Público Español del Empleo. Se presentaron en LANBIDE-Servicio vasco de Empleo, competente era el Servicio Público Francés del Empleo. En resumidas cuentas, ninguna de las dos administraciones podía determinar el organismo competente y las interesadas se encontraban en una situación económicamente difícil sin poder percibir la prestación correspondiente a su situación real. Por tanto, se procedió a un análisis del asunto. En primer lugar, en base al certificado entregado por la empresa, las empleadas se encontraban en situación de desempleo total sin ruptura de contrato de trabajo en base a los artículos L.5122-1 et R.5122-1 del Código de Trabajo. De conformidad con el procedimiento aplicable, el empleador avisó la DIRECCTE de dicha situación. Por lo demás, tras realizar una consulta por el empleador a la Inspección del Trabajo de Bayona, resultó que el organismo competente en este asunto es el organismo del país de empleo del interesado (artículo 71 du Reglamento nº1408/71.), es decir que la competencia era del Servicio Público Francés del Empleo. Sin embargo, el servicio jurídico de Pôle Emploi Internacional considera que “cuando las personas interesadas residen en España, en base a los reglamentos europeos 883/2004 et 987/2009, España es el Estado competente ante el que deben acudir para solicitar, en su caso, la prestación por desempleo. En efecto, la excepción prevista en los reglamentos se refiere al desempleo parcial, pero en este caso las personas están en situación de desempleo total como lo indica el documento cumplimentado por el empleador”. Efectivamente el artículo 65 del Reglamento nº883/2004 dispone que la persona en situación de desempleo parcial (...) que reside en un Estado miembro distinto del Estado miembro competente deberá ponerse a disposición de su empresario o de los servicios de empleo del Estado miembro competente. Recibirá prestaciones con arreglo a la legislación del Estado miembro competente como si residiera en dicho Estado miembro. Parece que existía una confusión entre la noción de desempleo parcial, de desempleo total sin ruptura de contrato y la de desempleo total (entendido con ruptura del contrato de trabajo). El artículo L.5122-1 del Código de Trabajo prevé que los trabajadores que se hallan en posición de desempleo parcial, reciban una prestación específica por desempleo parcial a cargo del Estado su sufren una pérdida de salarios imputable al cierre

temporal de su establecimiento (...). El artículo R.5122-1 del Código de Trabajo relativo a la prestación específica por desempleo parcial, trata de los trabajadores de empresas que están en la obligación de reducir o suspender temporalmente su actividad por una de las siguientes razones: coyuntura económica, dificultades de abastecimiento en materias primas, un siniestro o intemperies con carácter excepcional, la transformación, restructuración o modernización de la empresa. Por otra parte, cabe recordar la decisión nº205 de 17 de octubre de 2005¹³⁹⁹ de la Comisión Administrativa de los Trabajadores Migrantes (CASSTM) que también da una definición de la noción de desempleo parcial “Si un trabajador fronterizo continúa empleado por una empresa en un Estado miembro distinto de aquel en cuyo territorio reside, pero su actividad está suspendida por lo que puede reincorporarse en cualquier momento a su puesto de trabajo, se considerará que dicho trabajador se encuentra en desempleo parcial, y las prestaciones correspondientes serán reconocidas por la institución competente del Estado miembro de empleo, con arreglo a lo establecido en el artículo 71, apartado 1, letra a), inciso i), del Reglamento (CEE) no 1408/71.” (Actual artículo 65 del Reglamento CE nº883/2004). En consecuencia, se desprende del conjunto de elementos citados que la situación de las interesadas era susceptible de abrirles un derecho a prestación puesto que en calidad de trabajador fronterizo, que reside en España, siguen siendo contratadas por una empresa cuya actividad había sido suspendida.

La exportación de la prestación por desempleo por un trabajador fronterizo en situación de desempleo demuestra en primer lugar, la singularidad, la peculiaridad de este perfil de trabajador, lo que involucra una atención diferencial; en segundo lugar se destaca la gran complejidad subyacente de la implementación del proceso de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social. Frente a esta complejidad, interesa mencionar la iniciativa tomada por la Comisión Europea a través de la DG Empleo para realizar una evaluación de la viabilidad y del valor añadido de la introducción de un programa de subsidio de desempleo europeo¹⁴⁰⁰. El objetivo de esta iniciativa consiste en evaluar la viabilidad y el valor añadido de la puesta en marcha de un régimen de prestaciones por desempleo europeo, posiblemente en forma de una prestación mínima por desempleo. El estudio debe analizar la viabilidad de un régimen de prestaciones por desempleo a escala europea, también en términos de compatibilidad con las leyes y prácticas nacionales. El proyecto finalizará con una

¹³⁹⁹ Esta decisión ha sido citada en la Respuesta del Ministerio de Economía, de Industria y del Empleo publicada en el DO del Senado el 10.07.2008.

¹⁴⁰⁰ Licitación VT/2014/045: Viabilidad y valor añadido de un programa de subsidio de desempleo europeo. DOUE 2014/S 137-245136 de 19 de julio de 2014.

conferencia de alto nivel. Un sistema europeo de prestaciones por desempleo europeo consistiría en una forma específica de estabilizador automático supranacional, que estando focalizado en el mercado de trabajo y vinculado con las evoluciones cíclicas podría constituir una herramienta prometedora tanto a nivel de la estabilización macroeconómica como en materia de progreso social. Sin embargo, dicha iniciativa ha suscitado preocupaciones y en particular con respecto a la responsabilidad presupuestaria, la garantía moral individual y nacional, la distribución de competencias entre los niveles europeo y nacional o las modalidades de aplicación del sistema. El estudio encomendado demuestra que se puede abrir una nueva vía y quizás anuncia un cambio de paradigma a nivel comunitario. De inspiración claramente federalista, el examen de las posibilidades de implementar un régimen europeo de indemnización en caso de pérdida de empleo viene a alimentar el debate sobre un eventual traspaso de responsabilidad en materia de empleo de los Estados a la Unión Europea. La Comisión articula su petición en torno a cinco tareas: la primera consiste en examinar las distintas soluciones posibles con respecto al alcance y la forma del sistema. En concreto, el estudio debe partir de un análisis comparativo de los sistemas desarrollados por federaciones interiores y exteriores a la Unión Europea como Suiza, Estados Unidos o Canadá y exponer en particular: las responsabilidades de los diferentes actores, los efectos sobre la estabilización, la redistribución y la activación así como las alternativas propuestas en otros sistemas para responder a los problemas como la garantía moral y las transferencias permanentes. Luego se procederá al examen de las propuestas existentes en los sistemas supranacionales de prestaciones por desempleo. La segunda tarea está enfocada en la evaluación de la viabilidad de un sistema de referencias y sus variantes. La tercera tarea debe desembocar en la evaluación del valor añadido europeo del sistema, es decir una modelización estadística y un análisis de los resultados obtenidos. La cuarta tarea consiste en debatir los resultados intermedios con los expertos de las redes especializadas pertinentes. La quinta y última tarea es la organización de una conferencia de alto nivel para comunicar los resultados del estudio. En términos de proceso de integración, el proyecto promovido por la Comisión revela implícitamente que la coordinación de los sistemas de seguridad social y en particular de las prestaciones por desempleo ya no responde a las necesidades actuales. La alternativa de crear un sistema supranacional tiene el mérito de impulsar la reflexión de los actores sobre la necesaria profundización de la integración en un contexto de pluralismo no ordenado sino desestabilizado.

§2.- Hacia el intento de integración normativa de las políticas activas

A nivel comunitario, el proceso de integración de las políticas pasivas ha sido la coordinación, como intento de hacer converger los sistemas de seguridad social para promover la libertad de circulación de los trabajadores, sin pretender unificar, uniformizar. Con respecto a las políticas activas, es el Método Abierto de Coordinación que ha sido aplicado a través de la Estrategia Europea para el Empleo. La creación de la red EURES viene a ilustrar la voluntad de la Unión Europea de crear un marco de actuación común (A), sin embargo la implementación de la Garantía Juvenil viene demostrar que el cursor ha sido desplazado hacia un grado superior al dejar una posibilidad a las zonas fronterizas de optar por la hibridación en materia de empleo juvenil (B).

A.- EURES: de la coordinación hacia la unificación (la evolución de la integración como proceso dinámico y no estático)

La red EURES ha evolucionado a lo largo de la construcción europea (1) desarrollándose al principio a través de una cooperación entre los servicios centrales de empleo de cada Estado miembro para convertirse en una verdadera red de servicios públicos de empleo (2).

1.- La evolución constante de EURES

La Eurorregión Aquitania-Euskadi debe permitir la elaboración de nuevas políticas en red contando con la participación de los actores pertinentes. Para ello, precisa el establecimiento de un marco institucional que facilite la asociación entre los actores económicos y sociales así como las organizaciones de la sociedad civil para formular y ejecutar las políticas que provienen de los distintos niveles de cooperación. Como ilustración de estos propósitos, se puede citar la creación de la Red EURES. El Reglamento CE nº1612/68 de 15 de octubre de 1968 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad¹⁴⁰¹ fija el principio según el que “los Estados miembros o la Comisión promoverán o emprenderán en colaboración todo estudio en materia de empleo y de desempleo que consideren necesario

¹⁴⁰¹DOCE L 257 de 19.10.1968, p. 2.

para garantizar la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.”. Concretamente dicha normativa establece que “los servicios centrales de empleo de los Estados miembros cooperarán estrechamente entre sí y con la Comisión, con miras a conseguir una acción común en el campo de la compensación de las ofertas y demandas de empleo en la Comunidad y la colocación de trabajadores que de ella resulte.”¹⁴⁰² Por otra parte, los Estados miembros designan servicios especializados que están encargados de organizar los trabajos en los campos mencionados anteriormente y de cooperar entre sí y con los servicios de la Comisión. Se implanta un mecanismo que instituye que el servicio especializado de cada Estado miembro remitirá regularmente a los servicios especializados de los demás Estados miembros y a la Oficina Europea de Coordinación: a) las ofertas de empleo que puedan ser cubiertas por nacionales de otros Estados miembros; b) las ofertas de empleo dirigidas a Estados no miembros; c) las demandas de empleo presentadas por personas que hayan declarado formalmente que desean trabajar en otro Estado miembro; d) información, por región y rama de actividad, relativa a los demandantes de empleo que hayan declarado estar efectivamente dispuestos a ocupar un puesto de trabajo en otro país. Las ofertas y las demandas de empleo se difundirán según un sistema uniforme que establecerá la Oficina Europea de Coordinación en colaboración con el Comité técnico. El artículo 21 del Reglamento dispone que la Oficina Europea para la Coordinación de la compensación de las ofertas y demandas de empleo, instituida en el seno de la Comisión y denominada en este Reglamento «Oficina Europea de Coordinación» tendrá por misión general favorecer, en la Comunidad, la relación y la compensación de las ofertas y demandas de empleo.

Con la decisión 1993/569/CE de la Comisión, de 22 de octubre de 1993, relativa a la aplicación del Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, en lo que respecta, en particular, a la creación de una red bajo la denominación EURES (acrónimo de EUROpean Employment Services). El objetivo de la red EURES es doble: garantizar la transparencia del mercado de trabajo europeo y tratar de forma prioritaria a los trabajadores de la Comunidad¹⁴⁰³. Para cumplir con las obligaciones de información, asesoramiento y colocación, los servicios especializados designados en cada servicio público de empleo estatal estarán conformados por agentes denominados “euroconsejeros”. Habiendo ejercido funciones a nivel nacional, cada agente tiene por misión informar, orientar y aconsejar sobre el mercado de trabajo europeo, también

¹⁴⁰² Artículo 13 del Reglamento CE n°1612/68 de 15 de octubre de 1968 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, DO L 257 de 19.10.1968, p. 6.

¹⁴⁰³ *Idem.*, pág.34.

podrán llevar a cabo operaciones de colocación a nivel comunitario. La decisión de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002¹⁴⁰⁴ por la que se aplica el Reglamento (CEE) del Consejo nº1612/68 por lo que se refiere a la puesta en relación y la compensación de las ofertas y demandas de empleo, interviene para aplicar el Reglamento (CEE) del Consejo nº1612/68 por lo que se refiere a la puesta en relación y la compensación de las ofertas y demandas de empleo, derogando la Decisión 93/569 CE. La Carta de EURES de 4 de abril de 2003 especifica que los miembros y socios de la red EURES además de contribuir a una mayor movilidad en el mercado de trabajo europea, deben prestar servicios de información, orientación y asesoramiento a personas con especial necesidad, tales como a los trabajadores en regiones transfronterizas. En este sentido, “los miembros de EURES apoyarán el desarrollo de la cooperación transfronteriza junto con los interlocutores sociales locales, las autoridades locales y otras organizaciones pertinentes a escala local o regional situadas en regiones transfronterizas a fin de mejorar el mercado de trabajo local y facilitar la movilidad de los trabajadores en estas zonas, con el objetivo de contribuir al desarrollo económico y social del área. Deberán tratar de integrar la cooperación transfronteriza con otras actividades a fin de explotar todas las sinergias posibles”¹⁴⁰⁵.

La Carta EURES de 26 de octubre de 2010 renueva lo dispuesto en la Carta de 2003¹⁴⁰⁶. Dicho texto contempla la posibilidad de organizar asociaciones transfronterizas de EURES, es decir, una asociación transfronteriza comprende los servicios públicos de empleo de todas las regiones afectadas, así como los sindicatos y las organizaciones patronales, designados por los miembros de EURES, en el marco de las normas y prácticas nacionales pertinentes. Por otra parte, EURES se abre puesto que existe la posibilidad de integrar a otros socios, como las autoridades regionales y locales o sus asociaciones, las organizaciones dedicadas a la formación profesional, las universidades y los centros de enseñanza superior, otros agentes pertinentes del mercado de trabajo transfronterizo, y de crear una nueva asociación transfronteriza a iniciativa de uno o de varios socios potenciales. Por otra parte, en cada asociación, se crea un Comité director conformado por los representantes de las organizaciones participantes. Actuará como organismo decisorio de la asociación, garantiza la coherencia global de la asociación y establece su estrategia de conformidad con las Directrices de EURES, y más concretamente debe: presentar sus propuestas sobre las

¹⁴⁰⁴ Decisión 2003/8/CE de la Comisión de 23 de diciembre de 2002, por la que se aplica el Reglamento (CEE) del Consejo nº 1612/68 por lo que se refiere a la puesta en relación y la compensación de las ofertas y demandas de empleo. DOUE L 5 de 10 de enero de 2003.

¹⁴⁰⁵ Carta de EURES de 4 de abril de 2003, (2003/C 106/03). DOUE C106 de 3 de mayo de 2003 pág.3.

¹⁴⁰⁶ Carta de EURES de 26 de octubre de 2010, (2010/C 311/05). DOUE C311 de 16 de noviembre de 2010.

actividades que se incluirán en los planes de actividad de los miembros de EURES pertinentes, acompañadas por una estimación de los medios presupuestarios requeridos para llevar a cabo estas actividades, efectuar un seguimiento y una evaluación de las actividades, incluida su financiación, y realizar evaluaciones periódicas de los resultados. El Comité director está encabezado por un Presidente que es necesariamente un representante de una de las organizaciones firmantes del Acuerdo marco y deberá ser elegido por consenso o, en su defecto, por mayoría simple.

También, la Oficina Europea de Coordinación crea un grupo de coordinación¹⁴⁰⁷ que la asista en el desarrollo, la aplicación y el seguimiento de las actividades de la red, conformado por los coordinadores nacionales de EURES, cada uno de los cuales representará a un miembro de la red. Podrán participar en las reuniones del grupo de coordinación los representantes de los interlocutores sociales europeos y, cuando sea pertinente, los representantes de otros socios de EURES, así como expertos. El grupo de coordinación participará activamente en la preparación de los programas de trabajo y la coordinación de la ejecución. Y podrá crear grupos de trabajo permanentes o *ad hoc*, en particular para la planificación y ejecución de las actividades horizontales de apoyo.

El Reglamento (UE) N°492/2011 de 5 de abril de 2011¹⁴⁰⁸ codifica el Reglamento (CE) N°1612/68 y sus reformas sucesivas. Afirma que la movilidad de la mano de obra en la Unión tiene una doble finalidad: “debe ser para el trabajador uno de los medios que le garanticen la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, y facilitar su promoción social, contribuyendo al mismo tiempo a satisfacer las necesidades de la economía de los Estados miembros.” El capítulo II de dicha norma se refiere a la puesta en relación y compensación de las ofertas y demandas de empleo. Plantea dos principios: el principio de colaboración para la realización de estudio en materia de empleo y de desempleo y el principio de cooperación entre los servicios centrales de empleo de los Estados para determinar acciones comunes en el ámbito de la compensación de ofertas y demandas de empleo y de colocación de trabajadores. El apartado b del artículo 15 no utiliza la terminología de regiones fronterizas sino de “regiones limítrofes”, establece que “los servicios territorialmente responsables de las regiones limítrofes de dos o más Estados miembros intercambiarán regularmente los datos

¹⁴⁰⁷ Artículo 9 de la Decisión de Ejecución de la Comisión de 26 de noviembre de 2012 relativa a la aplicación del Reglamento de Ejecución (UE) n°492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la puesta en relación y la compensación de las ofertas y demandas de empleo y el restablecimiento de EURES. DOUE L328 de 28 de noviembre de 2012 pp.21-26.

¹⁴⁰⁸ Reglamento (UE) n°492/2011 del parlamento europeo y del consejo de 5 de abril de 2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión. DOUE L141 de 27 de mayo de 2011, pp.1-12.

relativos a las ofertas y demandas de empleo de su ámbito según las modalidades de sus relaciones con los otros servicios de empleo de su país, procederán directamente entre ellos a las operaciones de puesta en relación y de compensación de las ofertas y demandas de empleo”.

La Decisión de Ejecución de la Comisión de 26 de noviembre de 2012 relativa a la aplicación del Reglamento de Ejecución (UE) n o 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, por una parte, en lo que es relativo a la puesta en relación y la compensación de las ofertas y demandas de empleo y el restablecimiento de EURES¹⁴⁰⁹ añade un órgano suplementario, el Consejo de Administración. Conformado por un representante de cada Estado miembro, y presidido por un representante de la Oficina Europea de Coordinación, el Consejo de Administración de EURES asistirá a la Comisión, a su Oficina de Europea de Coordinación y a las Oficinas Nacionales de Coordinación en la promoción y la supervisión del desarrollo de EURES, establecerá sus métodos de trabajo y su reglamento interno. Por otra parte, la Decisión de Ejecución de la Comisión de 26 de noviembre de 2012 hace especial referencia a la cooperación transfronteriza entre los Servicios Públicos de Empleo a través de la red EURES que debe favorecer “el desarrollo de una cooperación transfronteriza y transnacional innovadora entre servicios de empleo, tales como las agencias de colocación comunes, a fin de mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo, su integración y la movilidad; la cooperación podrá incluir a los servicios sociales, los interlocutores sociales y otras instituciones afectadas.”

Según el CESE, la red EURES “debería convertirse en un instrumento europeo que ejerza efectivamente un papel central en la intermediación de la demanda y oferta de trabajo pero además es un impulsor del dialogo social en los ámbitos transnacionales. El ámbito transfronterizo es en este sentido un laboratorio fundamental”. Sin embargo, el CESE matiza su observación general subrayando que en los últimos años, se ha “renacionalizado” la gestión del EURES en vez de promover una gestión más bien transfronteriza.

¹⁴⁰⁹ Decisión de Ejecución de la Comisión de 26 de noviembre de 2012 relativa a la aplicación del Reglamento de Ejecución (UE) n o 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la puesta en relación y la compensación de las ofertas y demandas de empleo y el restablecimiento de EURES. DOUE L328 de 28 de noviembre de 2012 pp.21-26.

2.- La red EURES, la red europea de los servicios públicos¹⁴¹⁰

Es en este espíritu que el Parlamento y el Consejo Europeo han presentado una propuesta de decisión sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo. En efecto, los Servicios Públicos de Empleo son responsables de la ejecución de las políticas activas del mercado laboral y de las prestaciones de servicios de empleo de interés público. La eficiencia de los SPE resulta un factor esencial para el éxito de las políticas de empleo, la Comisión Europea consideró que era necesaria una modernización en las prestaciones de servicios de los SPE, mediante el establecimiento de asociaciones entre aquellos organismos y otros servicios de empleo así como la transformación de los SPE en “agencias de gestión de transiciones” que ofrecerían una nueva combinación de políticas activas y pasivas de empleo¹⁴¹¹. Lo que pretenden las instituciones comunitarias con esta decisión es crear una Red Europea de Servicios Públicos de Empleo, que constituiría una plataforma para comparar resultados de los diversos servicios a nivel europeo. Determinar buenas prácticas y fomentar el aprendizaje mutuo con objeto de reforzar la capacidad y la eficacia de los servicios. A partir de los resultados de la colaboración entre los SPE iniciada en 1997 a través del Grupo consultivo informal de los SPE, la primera observación ha sido la insuficiencia de la participación de los Estados miembros en las actividades de evaluación comparativa. Eso se justifica por el hecho de que dicha participación es voluntaria. “El modelo de cooperación actual presenta unas limitaciones considerables”. Además, es imprescindible que los SPE adapten sus modelos de organización, sus estrategias y sus procesos empresariales a las necesidades generadas por los cambios actuales. Así, en su contribución sobre la Estrategia SPE 2020, la Red de SPE constata que actúan en entornos que cambian y eso debido básicamente a la crisis financiera que afectó el conjunto de la Unión Europea, la aceleración del proceso de envejecimiento de la población con desequilibrios entre jubilados y activos, la ecologización de la economía frente a los problemas que conoce el ecosistema y la entrada en escena de nuevas generaciones. Dichos factores influyen ineluctablemente sobre los mercados laborales. “la novedad del actual cambio parece ir más allá de la seguridad del empleo tradicional: está emergiendo una seguridad combinada nueva (algún grado de seguridad del empleo dentro de (varias) empresas junto con protección social – a menudo en forma de políticas de mercado laboral – fuera de las empresas) que cubre (algo) de seguridad del

¹⁴¹⁰ Propuesta de decisión del parlamento europeo y del consejo sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE) de 17 de junio de 2013, COM(2013) 430 final.

¹⁴¹¹ Comunicación de la Comisión “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo” y Comunicación de la Comisión, “Hacia una recuperación generadora de empleo”, COM(2012) 173 final.

empleo y seguridad durante las transiciones. Es así que este cambio debería denominarse desde la seguridad del puesto de trabajo a la del mercado laboral en vez que desde la seguridad del puesto de trabajo a la del empleo. Visto desde un punto de vista individual esto corresponde a lo que algunos llaman asegurar las trayectorias profesionales, los mercados laborales de transición, etc., lo que supone una protección durante la carrera profesional de una persona que participa del mercado laboral ya sea que esté empleada o no.”¹⁴¹². Por tanto, frente a estas mutaciones, los SPE deben definir una visión común de los cambios a introducir en el papel de los Servicios Públicos de Empleo. La creciente interdependencia de los mercados laborales nacionales requiere una mayor cooperación internacional entre los SPE pertenecientes a la UE. Para optimizar el funcionamiento del mercado laboral europeo, se deben regular y aprovechar las diferencias subyacentes entre los mercados de trabajo nacionales y regionales. La reforma de EURES debe permitir alcanzar una transparencia máxima del mercado de trabajo en el ámbito europeo, fomentar la movilidad de los desempleados y trabajadores de la UE y contribuir a superar las restricciones en los mercados nacionales. La Red afirma que Los Servicios Públicos de Empleo deben iniciar, gestionar y poner en marcha el proceso de cambio al que se enfrentan para llevar a cabo su reorientación estratégica. El proceso de gestión de cambios puede constar de las siguientes fases: 1) determinar una estrategia de red SPE 2020 común; 2) aclarar las implicaciones para cada uno de los Servicios Públicos de Empleo en términos de funciones y objetivos principales 3) definir prioridades comunes de actuación y de ayuda, reflejadas en un programa Marco; 4) proporcionar apoyo a la gestión y garantizar la responsabilidad interna a distintos niveles dentro de cada uno de los Servicios Públicos de Empleo; 5) identificar y localizar a las partes interesadas; 6) implicar a las partes interesadas dentro y fuera de la organización y garantizar la comunicación entre ellas; 7) dotar de mayor autonomía al personal de los Servicios Públicos de Empleo ofreciéndoles instalaciones de formación adecuadas y suficientes herramientas para la gestión de carreras; 8) realizar seguimientos sobre el progreso y la calidad de los cambios; 9) incrementar el intercambio de información y romper las barreras entre unidades; empresariales y organizaciones.

¹⁴¹² AUER P., “*Seguridad de los mercados laborales: Combinando flexibilidad y seguridad para el trabajo decente*”, Documentos sobre los Mercados Económicos y Laborales, 2008/3, OIT, Ginebra, pág. 5; sobre el concepto de mercado laboral transicional, GAZIER B. (2003) *Tous sublimes: vers un nouveau plein emploi*, Flammarion, Paris; SCHMID, G. (2002) “Employment insurance in critical transitions during the life-course” in AUER P. y GAZIER B.: *The future of work, employment and social protection*, OIT/IILS, Ginebra.

En base a estas recomendaciones, la propuesta legislativa del Parlamento y del Consejo, en virtud del artículo 149 del TFUE¹⁴¹³ propone la creación de una red europea de SPE establecida con una base jurídica sólida que le permita aumentar las actividades globales coordinadas entre SPE y dotar la Red de la legitimación para actuar. Con respecto a la naturaleza y estructura de la Red, la Red Europea de Servicios Públicos se configura a partir de los servicios públicos de empleo previamente designados por los Estados miembros, con una representación garantizada de los servicios públicos regionales en su caso, y de la Comisión Europea. La Red Europea de Servicios Públicos se estructura en torno a un Consejo de Administración compuesto de un miembro titular y por un suplente nombrado por cada Estado miembro entre los directivos de sus servicios públicos de empleo; y de un miembro titular y de un suplente designado por la Comisión.

Respecto de sus fines, la Red Europea de Servicios Públicos concurre a la aplicación de la Estrategia Europa 2020 para la creación de empleo y el crecimiento inteligente, sostenible e integrador y de sus objetivos principales, especialmente los referentes al empleo; a un mejor funcionamiento de los mercados de trabajo de la UE; a una mejor integración de los mercados de trabajo; a una mayor movilidad geográfica y profesional; a la lucha contra la exclusión social y la integración de las personas excluidas del mercado laboral.

En cuanto a sus misiones, mediante la determinación previa de un mecanismo de presentación de informe, la Red Europea de Servicios Públicos ha de impulsar iniciativas para desarrollar y aplicar a escala europea sistemas de evaluación comparativa, basados en datos entre los servicios públicos de empleo, que se sustenten en la utilización de indicadores cuantitativos y cualitativos, para evaluar los resultados de los servicios públicos de empleo, y obtener datos con vistas a establecer un medio adecuado de aprendizaje mutuo. También debe participar activamente en la puesta en práctica de estas actividades mediante el intercambio de datos, conocimientos y prácticas; facilitar la ayuda mutua, ya sea en forma de actividades de grupo o entre iguales, a través de la cooperación, los intercambios entre sus miembros de información, experiencia y personal, incluido el apoyo a la aplicación de recomendaciones específicas del Consejo para cada país en relación con los servicios públicos de empleo; adoptar y aplicar un concepto para modernizar y reforzar los SPE en ámbitos clave; elaborar informes en el ámbito

¹⁴¹³ El derecho de actuación se deriva del artículo 149 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece que «el Parlamento Europeo y el Consejo [...] podrán adoptar medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto».

del empleo, ya sea a petición del Consejo, de la Comisión, o por propia iniciativa; contribuir a la aplicación de iniciativas políticas en el terreno del empleo; adoptar y aplicar un programa anual que defina sus métodos de trabajo, los resultados que debe ofrecer y detalles adicionales relacionados con la aplicación de los sistemas de evaluación comparativa. La Red Europea de Servicios Públicos también ha de colaborar con otros agentes del mercado de trabajo, otros proveedores de servicios de empleo y les invitará a participar a las actividades inherentes a las iniciativas tomadas. La Comisión está facultada para adoptar actos delegados en lo referente a un marco general para la realización de evaluaciones comparativas y de iniciativas de aprendizaje mutuo incluida la metodología, los indicadores de base cuantitativos y cualitativos destinados a evaluar el rendimiento de los SPE, los instrumentos de aprendizaje del programa integrado de aprendizaje mutuo y las condiciones para participar en estas iniciativas.

Mediante Decisión nº573/2014 del Parlamento Europeo del Consejo de 15 de mayo de 2014 sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE)¹⁴¹⁴, se crea una Red de la Unión de Servicios Públicos de Empleo (SPE) para el período comprendido entre el 17 de junio de 2014 y el 31 de diciembre de 2020 («la Red compuesta por los SPE designados por los Estados miembros y la Comisión»), el Comité de empleo actuando como observador. Los Estados miembros con SPE autónomos subnacionales deben garantizar su adecuada representación en las iniciativas de la Red. A través del «aprendizaje comparativo» se implementa un proceso para crear un vínculo sistemático e integrado entre la evaluación comparativa y las actividades de aprendizaje mutuo consistentes en identificar resultados positivos mediante sistemas de evaluación comparativa basados en indicadores, incluidas la recopilación, la validación y la consolidación de datos y evaluaciones, con la metodología adecuada, y utilizando las conclusiones para actividades de aprendizaje mutuo tangibles y sustentadas en datos, con inclusión de modelos de buenas o mejores prácticas. Con vistas a implementar la Decisión nº573/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014, la Comisión abrió una convocatoria de licitación para la elaboración de medidas para fomentar la cooperación entre los servicios de empleo público, en particular, los servicios para la implementación de un concepto de aprendizaje comparativo en la red de los servicios de

¹⁴¹⁴ Decisión nº573/2014 del Parlamento Europeo del Consejo de 15 de mayo de 2014 sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE)¹⁴¹⁴. DOUE L159 de 28 de mayo de 2014.

empleo público¹⁴¹⁵. La licitación se divide en 2 lotes: el primero es el relativo a la evaluación del rendimiento de los servicios de empleo público y análisis comparativo de los datos de los servicios de empleo público para aportar pruebas para la identificación de buenas prácticas. Concretamente, se desglosa en las siguientes tareas: primero, la recopilación y análisis de datos; segundo, la evaluación cualitativa sobre la base de habilitadores de rendimiento y visitas al sitio de los servicios de empleo público; tercero, la organización de reuniones de grupos de trabajo de servicios de empleo público en materia aprendizaje comparativo; y por último, la realización de análisis complementarios: estudios, encuestas y solicitudes «ad hoc». El segundo lote trata del fomento del aprendizaje recíproco entre servicios de empleo público y prestación de asistencia para la implementación de buenas prácticas en la II fase del diálogo entre servicios de empleo público («PES–PES 2 PES dialogue II»). Por ello, se asignan tres tareas: en primer lugar, la organización de eventos de aprendizaje recíproco; en segundo lugar, consiste en la prestación de asistencia a los grupos de trabajo de la red de servicios de empleo público y asesoramiento individual a los servicios de empleo público; y en tercer lugar, favorecer el aumento de la presencia en la Web de la red europea de servicios de empleo público y actualización del depósito de buenas prácticas del Instrumento en línea para las prácticas evaluadas de los servicios de empleo.

3.- EURES: la movilidad equitativa, motivo de una refundición relativa

Según se afirma en la exposición de motivos de la propuesta de Reglamento relativo a una red europea de servicios de empleo, la movilidad laboral origina beneficios sociales y económicos, y amplía las perspectivas de empleo contribuyendo al desarrollo de un mercado de trabajo europeo caracterizado por un nivel de empleo elevado. Por tanto, a partir de los nuevos modelos de movilidad, las exigencias de la movilidad equitativa, los cambios tecnológicos que facilitan la transmisión de datos sobre ofertas y demandas de empleo, el uso por los demandantes de empleo y empleadores de un abanico de canales de contratación así como el papel siempre más importante de los intermediarios del mercado de trabajo al lado de los servicios públicos de empleo en las prestaciones de servicios de contratación, era imprescindible revisar o refundir la red EURES.

¹⁴¹⁵ Licitación VT/2014/061: Contrato de servicios para la elaboración de medidas para fomentar la cooperación entre los servicios de empleo público, en particular, los servicios para la implementación de un concepto de aprendizaje comparativo en la red de los servicios de empleo público. DOUE 2014/S 148-265393 de 5 de agosto de 2014.

Frente a las carencias de la Red EURES, el Parlamento y el Consejo han presentado una nueva propuesta de Reglamento relativo a una red europea de servicios de empleo, al acceso a los trabajadores a los servicios de movilidad y a la prosecución de la integración de los mercados de trabajo¹⁴¹⁶. La red EURES interviene en un contexto paradójico puesto que, como lo resaltaba la Comisión Europea en su informe relativo a la ciudadanía 2013, las altas tasas de desempleo no impiden que las empresas encuentren dificultades para proceder a la contratación de trabajadores cualificados. Por consiguiente, la movilidad laboral aparece como un posible “mecanismo de ajuste para hacer frente a los desequilibrios y para contribuir a mejorar el ajuste entre empleos y cualificaciones, al tiempo que restablece el dinamismo y alivia el sufrimiento social entre los ciudadanos de la UE. Aumenta las posibilidades de que los ciudadanos hagan una transición fluida al empleo y brinda oportunidades de desarrollo personal y profesional”¹⁴¹⁷. Una de las acciones sugerida por la Comisión era presentar una iniciativa en 2013 para convertirse en un instrumento europeo que ejerza efectivamente un papel central en la intermediación de la demanda y oferta de trabajo pero además es un impulsor del dialogo social en los ámbitos transnacionales. En su comunicación de 25 de noviembre de 2013¹⁴¹⁸, relativa a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión Europea y de sus familias, que tiene por finalidad “aclarar los derechos y las obligaciones de los ciudadanos de la UE, así como las condiciones y limitaciones con arreglo a la legislación de la UE, y abordar las inquietudes planteadas por algunos Estados miembros. Establece cinco medidas para ayudar a los Estados miembros y a sus autoridades locales a aplicar la legislación e instrumentos de la UE para explotar plenamente su potencial, incluyendo el pleno uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos”, propone como quinta medida, la creación en todos los Estados miembros de organismos de ayuda jurídica e información para los trabajadores móviles de la UE y trabaja en el refuerzo de la red EURES en lo que se refiere a la asistencia a las personas que buscan empleo y a los empresarios para adecuar la oferta y la demanda de puestos de trabajo.

¹⁴¹⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo, relativo a una red europea de servicios de empleo, al acceso a los trabajadores a los servicios de movilidad y a la prosecución de la integración de los mercados de trabajo COM(2014) 6 final de 17 de enero de 2014.

¹⁴¹⁷ COM(2013) 269 final, pág.7: “Informe de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones. Informe sobre la ciudadanía de la UE 2013 Ciudadanos de la UE: vuestros derechos, vuestro futuro.”

¹⁴¹⁸ COM(2013) 837 final, pág.14: “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Libre circulación de los ciudadanos de la UE y de sus familias: cinco medidas clave”.

El conjunto de aquellas propuestas encuentran justificación en hechos que demuestran que la red EURES que cuenta en la actualidad con 900 consejeros y una plataforma comuna para la compensación de ofertas y demandas de empleo a nivel europeo se encuentra insuficientemente equipada para la implementación de modelos de movilidad equitativa - es decir la movilidad que se ejerce voluntariamente y que respeta el derecho y las reglas de trabajo así como los derechos de los trabajadores de la Unión Europea¹⁴¹⁹ - como solución parcial a los desequilibrios del mercado laboral europeo. Entre las limitaciones relacionadas, se puede citar la disponibilidad limitada de los consejeros para asistir a los demandantes de empleo y empleadores interesados por la movilidad de mano de obra o el grado restringido de interoperabilidad semántica de los datos provenientes de sistemas nacionales de ofertas de empleo. Por tanto, se propone transformar la red EURES en un instrumento eficaz para los demandantes de empleo o empleador interesados por la movilidad de mano de obra en la Unión Europea e implementar medidas para subsanar los fallos de la red.

La propuesta de Reglamento es más bien una estructuración de la Red EURES, con la finalidad de fomentar la movilidad equitativa de la mano de obra en el seno de la Unión Europea. En efecto la existencia de una estructura a nivel de la Unión que proveería información, actividades de formación, orientaciones y herramientas comunes agilizaría la cooperación transnacional y transfronteriza y constituiría un apoyo para el conjunto de los organismos que colaboran con EURES. Con seis capítulos y 37 artículos, la propuesta de Reglamento viene refundir la Red EURES, sobre el principio de una coordinación más fuerte aún, apuntando hacia la integración progresiva.

a.- Los protagonistas de la Red EURES¹⁴²⁰

Los protagonistas que animan la red EURES son: la Oficina Europea de Coordinación (1), las Oficinas Nacionales de Coordinación (2), los socios de EURES (3), los Servicios Públicos de Empleo (4) y el Grupo de Coordinación (5).

1.- La Oficina Europea de Coordinación

La red EURES estaría compuesta por una serie de entidades: en primer lugar, la Oficina Europea de Coordinación a través de la que la Comisión Europea interviene como apoyo de la

¹⁴¹⁹ COM(2014) 6 final de 17 de enero de 2014, Exposición de motivos, pág.3.

¹⁴²⁰ Artículo 4 de la Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo, relativo a una red europea de servicios de empleo. COM(2014) 6 final de 17 de enero de 2014.

red en la realización de sus actividades. Las misiones que incumbe a la Oficina Europea de Coordinación¹⁴²¹ consisten primero en elaborar un marco coherente y aportar una ayuda horizontal a la Red EURES mediante la explotación y el desarrollo de la portada EURES así como el suministro de servicios informáticos conexos incluso en los sistemas y procedimientos para el intercambio de ofertas, de demandas de empleo, de CV o de documento de identidad. Segundo, la Oficina Europea de Coordinación tiene por tarea el análisis de la movilidad geográfica y profesional. En tercer lugar se encarga en el seno de la Unión de la elaboración de un marco apropiado de cooperación y de compensación para las formaciones en alternancia y las prácticas. Y por último, debe garantizar la supervisión y la evaluación de las actividades de EURES y de sus resultados en materia de empleo, en cooperación con los miembros de EURES. Por consiguiente, la Oficina se propone fijar claramente las tareas del órgano supervisor de la Red EURES, y en particular el diseño de los cuadros de actividades que desarrollarán las oficinas nacionales en sus territorios respectivos. Además, se extienden las competencias de la Red a las ofertas de formación en alternancia y a las prácticas.

2.- Las Oficinas Nacionales de Coordinación

Son los miembros de la red EURES es decir los organismos encargados por los Estados miembros de “las oficinas nacionales de coordinación”. La Oficina Nacional de Coordinación está dirigida por un coordinador nacional miembro del grupo de coordinación. Pertenece al Estado miembro garantizar que la Oficina disponga del personal y recursos necesarios al buen cumplimiento de sus misiones. Las misiones que desarrolla cada Oficina Nacional de Coordinación¹⁴²² son: en primer lugar, la cooperación con la Comisión y los otros Estados miembros en materia de compensación. En virtud del artículo 2 de la propuesta de Reglamento, se entiende por compensación, el intercambio de informaciones y el tratamiento de las ofertas y demandas de empleo así como de los CV; la organización de trabajos de EURES en el Estado miembro determinado, incluso la prestación de servicios de apoyo; la coordinación de acciones de su Estado miembro a nivel nacional y con las acciones de otros Estados miembros. En segundo lugar, corresponde a la Oficina Nacional de Coordinación la organización de actividades horizontales de apoyo de la Oficina Europea de Coordinación, en concreto se trata de recopilar y aprobar informaciones sobre los socios de EURES presentes en el territorio nacional así como sus actividades o los servicios de apoyo que ofrecen a los

¹⁴²¹ COM(2014) 6 final de 17 de enero de 2014. Artículo 6 de la Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo, relativo a una red europea de servicios de empleo.

¹⁴²² *Idem*, artículo 7.

trabajadores y empleadores, y la realización de actividades de preformación vinculadas con las actividades de EURES así como la selección del personal que participa al programa común de formación y actividades de aprendizaje mutuo; y por último, la recopilación y análisis de datos sobre programación de actividades a nivel nacional y sobre los indicadores de evaluación. En tercer lugar, la Oficina Nacional de Coordinación actualiza y difunde en la web de EURES las informaciones y orientaciones de carácter nacional relativas a las condiciones laborales y de vida, los procedimientos en materia de empleo, las reglas aplicables a los trabajadores, la formación en alternancia y prácticas, la situación de los trabajadores transfronterizos en caso de ubicarse en una región transfronteriza, y cualquier información suplementaria susceptible de facilitar la libre circulación de los trabajadores. En cuarto lugar, la Oficina Nacional de Coordinación presta apoyo general a los organismos presentes en su territorio que participan en la red EURES, en caso por ejemplo de queja en materia de contratación via EURES o de cooperación entre agentes de la administración de la Inspección del Trabajo. Por último, la Oficina Nacional de Coordinación debe incentivar la colaboración con socios tales como los servicios de orientación profesional, las Cámaras de Comercio o los organismos a cargo de los programas de aprendizaje o de prácticas.

A partir de modelos y procedimientos relativos a la programación, determinados previamente por la Comisión, cada Oficina Nacional de Coordinación deberá por tanto elaborar un programa de trabajo anual para las organizaciones participantes en la red EURES que abarca las principales actividades que se deben llevar a cabo, los recursos humanos y financieros asignados, las medidas de seguimiento y de evaluación de las actividades. Los interlocutores sociales, presente en el Grupo de Coordinación EURES, podrán examinar los programas anuales de trabajo elaborados por cada Oficina Nacional.

3.- Los socios de EURES

Los socios de EURES son los organismos autorizados por los Estados miembros a prestar a nivel nacional, regional y/o local una asistencia a la compensación y/o servicios de apoyo a los trabajadores y empleadores. Corresponde a cada Estado miembro diseñar el procedimiento que permite a un socio de participar en la red EURES, controlar sus actividades, y averiguar que respeta la legislación nacional y comunitaria. Dicho procedimiento debe ser transparente, proporcionado y conforme a los principios de igualdad de tratamiento de los organismos candidatos y de respeto del derecho. Deberán cumplir con una serie de requisitos. Las

misiones de los socios de EURES¹⁴²³ son las siguientes: la contribución al repertorio de ofertas de empleo, de demandas de empleo y de CV, y la prestación de servicios de apoyo a los trabajadores y empleadores. Desempeñan sus funciones en puntos de contacto previamente identificados para permitir al trabajador o al empleador obtener la asistencia necesaria, organizar programa de intercambio de personal, desplazamiento de agente de enlace o solicitar agencias de colocación comunes. Cada Estado miembro determinará las contribuciones, en base al principio de proporcionalidad, tomando en cuenta tanto la capacidad administrativa como el grado de participación del socio, que deberá realizar el socio en cuanto a funcionamiento de la plataforma nacional sufragando una tasa o de otra forma, en cuanto a intercambio de informaciones, con respecto al ciclo de programación o a la recopilación de datos.

La totalidad de los miembros de la Red deben promover la movilidad de los trabajadores en el seno de la Unión y ampliar los medios susceptibles de permitir tanto a los trabajadores como a los empleadores de sacar provecho de la movilidad a nivel local, regional, nacional y europeo.

4.- Los Servicios Públicos de Empleo¹⁴²⁴

En la perspectiva de encontrar un cierto equilibrio entre el funcionamiento actual de la red EURES que descansa en una cooperación de larga duración entre los Servicios Públicos de Empleo y el objetivo de apertura a nuevos organismos, es esencial incluir disposiciones que permita reconocer el estatuto particular de aquellos servicios. Por eso se contempla un periodo de transición durante el cual los Servicios Públicos estarán sometidos al cumplimiento de los criterios comunes mínimos. Cada Estado miembro puede delegar en los servicios públicos de empleo tareas o actividades generales relativas a la organización del trabajo como el diseño y la gestión de los sistemas nacionales de autorización de los socios EURES o la elaboración y difusión de informaciones de apoyo a los trabajadores. Los Servicios Públicos de Empleo podrán prestar servicios de apoyo a los empleadores, ofrecer un acompañamiento después de la contratación y facilitar el acceso a información y a los servicios en materia de seguridad social, siempre y cuando sean socios de EURES autorizados.

¹⁴²³ *Idem*, artículo 9.

¹⁴²⁴ *Idem*, artículo 10.

5.-El Grupo de Coordinación¹⁴²⁵

Está conformado por los representantes de la Oficina Europea de Coordinación y de las Oficinas Nacionales de Coordinación. Su principal papel es favorecer la implementación del Reglamento mediante intercambio de informaciones. Los representantes de los interlocutores sociales están invitados a asistir a las reuniones del Grupo de Coordinación.

b.- Las herramientas de la Red EURES

La red EURES dispone de varias herramientas para cumplir con sus misiones: una plataforma informática común (1), unos servicios de apoyo (2) y los intercambios de informaciones sobre movilidad (3).

1.-La plataforma informática común¹⁴²⁶

La plataforma informática común se define como “la infraestructura informática y las plataformas correspondientes establecidas a escala europea a efectos de compensación.”¹⁴²⁷. Así, el portal EURES se convierte en piedra angular del sistema puesto que cada Estado miembro tiene la obligación de proceder a la publicación de las ofertas y demandas de empleo así como los CV disponibles en los Servicios Públicos de Empleo y los suministrados por los socios de EURES. Dicha información ha de haber seguido los procedimientos administrativos de inscripción establecidos por cada Estado miembro. Para evitar cualquier problema de naturaleza administrativa, la Comisión adopta, mediante actos de ejecución, las normas y formatos técnicos necesarios para la implementación de un sistema uniforme. Los Servicios Públicos de Empleo deben velar por que en todos los portales de búsqueda de empleo que administran a escala central, regional o local se incluya un enlace al portal EURES visible e intuitivamente localizable. Para cumplir con dichas tareas, los Estados miembros deben designar o crear un centro nacional de operaciones que permita la transferencia al portal EURES del conjunto de los datos.

Con respecto a las zonas transfronterizas, se sugiere la opción de la ventanilla única para la comunicación con los trabajadores fronterizos y los empleadores. Además, en caso de que se

¹⁴²⁵ *Idem*, artículo 11.

¹⁴²⁶ *Idem*, artículos 14 a 17.

¹⁴²⁷ *Idem*, artículo 1. e).

considere oportuno, el reglamento deja la posibilidad al Estado miembro de crear estructuras específicas de cooperación y de prestación de servicios. Sin embargo, el reglamento no precisa ni en su exposición de motivos ni en el articulado del texto qué se entiende específicamente por estructuras de cooperación y de prestación de servicios.

Por otra parte, además de diseñar el procedimiento adaptado a la instauración de un sistema uniforme, la Comisión está encargada de desarrollar una clasificación europea de capacidades, competencias, cualificaciones y ocupaciones. Dicha clasificación constituye una herramienta de presentación transfronteriza de demandas de empleo en línea, en el conjunto territorial de la Unión Europea, mediante la correspondencia entre las ofertas y las demandas de empleo, la identificación de las carencias de capacidades, el reconocimiento de cualificaciones y la oferta de orientación profesional en el portal EURES. Paralelamente, cada Estado miembro comunicará, antes del 1 de enero de 2017 un inventario completo con referencias cruzadas entre las clasificaciones nacionales, regionales y sectoriales y la clasificación elaborada por la Comisión. Los interesados que desean registrarse en el portal EURES podrán contar con la asistencia que los servicios públicos podrán prestar a través del Centro Nacional de Operaciones. Un mecanismo similar se implementará en atención a los empleadores que quieran publicar sus ofertas de empleo en la plataforma EURES, el portal nacional o de otro Estado miembro.

El sistema que se quiere implementar deja márgenes a cada Estado para instaurarlo pero no queda claro la articulación de las relaciones que los servicios públicos mantendrán con el Centro Nacional de Operaciones o con la ventanilla única en las zonas transfronterizas. Por otra parte, la introducción de datos en el portal EURES plantea la pregunta de la duplicidad de tareas para los servicios públicos que además de registrar los usuarios (trabajadores y empleadores) y sus peticiones a nivel nacional, deberán también repetir la acción en el portal de la red EURES. Quizás ahí hubiera sido más operativo y eficaz investigar sobre las soluciones técnicas de compatibilidad de los sistemas informáticos nacionales de gestión.

*2.- Los servicios de apoyo*¹⁴²⁸

Cada Estado miembro organiza a nivel nacional la prestación de servicios de apoyo con carácter gratuito consistentes en el suministro de informaciones y orientaciones tanto a los trabajadores como a los empleadores. Se incluyen los siguientes servicios: servicio de apoyo a

¹⁴²⁸ *Idem*, artículo 18.

los trabajadores y servicios de apoyo a los empleadores, asistencia posterior a la contratación y acceso a la información y servicios relativos a la seguridad social. La propuesta de Reglamento contempla que son los socios de la red EURES que presten dichos servicios y propone una relación de opciones: los servicios públicos de empleo de los Estados miembros, las organizaciones que actúen bajo la responsabilidad de los servicios públicos de empleo, uno o más socios de EURES. Por tanto en cada Estado miembro, se deberá proporcionar la información básica respecto de la existencia del portal de la red EURES y de los medios para contactar con sus miembros.

En el caso de zonas transfronterizas, los Estados miembros informarán a los trabajadores fronterizos a través de estructuras específicas de cooperación y de servicio. En cuanto a los servicios destinados a los trabajadores, en cada Estado miembro, los socios de la red EURES deben proporcionar toda la información y la orientación necesaria a los trabajadores en proceso de búsqueda de empleo así como los servicios complementarios relativos a las condiciones de vida y de trabajo, las relativas a las medidas activas del mercado de trabajo y las vía de acceso, la asistencia a la redacción de solicitud de empleo y CV de conformidad con las normas europeas, publicar dicha demanda en los portales nacionales pertinentes y en el portal de EURES, proponer un seguimiento post-colocación como parte del plan de acción individual y en su caso dirigir al interesado hacia el socio EURES más pertinente. Para los empleadores, los servicios consisten en ofrecer información sobre la regulación de la contratación laboral, la promoción de la alta en EURES como ayuda para cubrir puestos de trabajo, proponer orientación para facilitar la contratación y en su caso la integración de trabajadores, la ayuda en la formulación de requisitos profesionales particulares para publicar una oferta de empleo accesible en el territorio europeo, así como para los trabajadores, dirigir al empleador hacia el interlocutor EURES más adecuado. Los Servicios Públicos de Empleo harán lo necesario para celebrar acuerdos con otros Servicios de Empleo para dar a conocer juntos en el territorio del Estado miembro el registro de empleadores de la red EURES y la utilización de la plataforma común de compensación a nivel europeo, pero también intercambiar informaciones y buenas prácticas en materia de servicios de apoyo. Con referencia a la asistencia post-contratación, los socios de EURES responderán a las solicitudes de trabajadores como de empleadores sobre la asistencia posterior a la contratación, es decir la formación sobre comunicación intercultural, cursos de idiomas o apoyo a la integración. El pago de una tasa podrá ser exigido por parte del socio de EURES que proporciona dicha asistencia a los trabajadores. Por último, la coordinación reforzada deseada por la propuesta

de Reglamento se traduce por la obligación de los Estados miembros de garantizar la coordinación entre los servicios de apoyo y los servicios en materia de seguridad social prestados por los organismos competentes en primer lugar en línea. Los socios de EURES podrán comunicar informaciones generales en el ámbito de la seguridad social a petición del empleador, del trabajador o del trabajador fronterizo. Se comprometen a transmitir la solicitud de informaciones específicas al organismo competente para resolver. La propuesta de Reglamento recuerda que un Estado miembro no puede limitar el acceso a las medidas nacionales de fomento del empleo a un trabajador que pretende acudir a ellas para encontrar un empleo en el territorio de un Estado miembro.

3.- Intercambios de informaciones sobre movilidad¹⁴²⁹

Los intercambios entre la Comisión y los Estados miembros sobre flujos y movilidad laboral dentro de la Unión Europea se apoyarán sobre estadísticas comunitarias y nacionales. Por ello, los Estados miembros recopilarán y analizarán los datos relativos a la escasez y excedente de mano de obra en los mercados de trabajo nacionales y sectoriales así como el impacto que podría tener la movilidad para remediar a este problema; las actividades ejercidas por EURES, la posición de la red EURES en el mercado de servicios de contratación a nivel nacional. A partir de los intercambios de informaciones entre las Oficinas Nacionales de Coordinación mediante un procedimiento que elaborará la Oficina Europea de Coordinación, cada Estado miembro incluirá en su política de empleo una parte relativa a la movilidad. Igualmente las organizaciones que intervienen en la red EURES intercambiarán información sobre las condiciones de vida y trabajo, los procedimientos administrativos y las normas aplicables a los trabajadores procedentes de otro Estado miembro, así como sobre los elementos que permiten orientar a los trabajadores fronterizos. El proceso tal y como está planteado se acaba con la fase de evaluación del conjunto de las actividades descritas. Los indicadores son: el número de contactos entre el personal de EURES y los trabajadores y los empleadores; las colocaciones y contrataciones resultantes de las intervenciones de EURES sobre la base de oferta, demanda de empleo y CV tratados y procesados por los agentes EURES y el número de trabajadores contratados en otro Estado miembro; los resultados de las encuestas de satisfacción de los clientes con la red EURES. Desde un punto de vista más bien institucional, la Comisión presentará cada dos años un informe sobre la movilidad laboral en el interior de la Unión y sobre los servicios prestados a los trabajadores para facilitar su

¹⁴²⁹ *Idem*, artículos 25 a 30.

ejercicio del derecho a la libre circulación, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité de Regiones y al Comité Económico y Social Europeo.

c.- La financiación de la Red EURES: EIS y FSE

La exposición de motivos de la propuesta de Reglamento en su apartado 4 identifica dos fuentes de financiación: en primer lugar, indica que “toda actividad que la Comisión Europea lleve a cabo para la red EURES y que requiera recursos humanos y/o financieros se hallará dentro del ámbito de aplicación del Reglamento por el que se establece el Programa de Empleo e Innovación Social “EIS” (2014-2020)¹⁴³⁰, que tiene por objeto contribuir a la aplicación de Europa 2020 proporcionando un apoyo financiero para acciones de promoción de un elevado nivel de empleo de calidad y sostenible, de garantía de una protección social adecuada, de lucha contra la exclusión social y la pobreza, y la mejora de las condiciones de trabajo. En el ámbito de la red EURES, el Programa EIS interviene concretamente para medidas horizontales como el Portal de EURES, el programa común de formación, los planes de movilidad específicos, “tu primer EURES” y la elaboración de la clasificación Europea de Capacidades/Competencias, Cualificaciones y Ocupaciones (ESCO).

El Reglamento (UE) n°1296/2013 que fija el presupuesto del programa “EaSI” para el periodo 2014-2020 en 919 469 000 euros cuyo 61% está asignado al eje “EURES”, abierto a todos los organismos, agentes e instituciones designados por un Estado miembro o por la Comisión, o sea las autoridades nacionales, regionales, locales, los servicios de empleo, los interlocutores sociales y todo agente interesado, establece las temáticas susceptibles de recibir subvenciones: en primer lugar, la transparencia de las ofertas y demandas de empleo y de toda información relacionada para los solicitantes y empresas (que recoge el 32% del importe disponible); en segundo lugar, el desarrollo de servicios de contratación y colocación de trabajadores en

¹⁴³⁰ Artículos 19 a 24 del Reglamento (UE) N°1296/2013 del Parlamento y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 relativo a un Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) y por el que se modifica la Decisión n°283/2010/UE por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013: el programa se articula alrededor de 3 ejes: el eje “PROGRESS” que promueve la elaboración de políticas basadas en datos concretos y la innovación y el progreso sociales en colaboración con los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos y privados; el eje “EURES” que promueve el desarrollo de intercambios de información y difusión y de más formas de cooperación, como las asociaciones transfronterizas a fin de promover la movilidad geográfica voluntaria de los trabajadores de una manera justa; el eje “microfinanciación y emprendimiento social”. El artículo 5 indica que el presupuesto asciende a 919 469 000 euros cuyo 18% se asigna al eje EURES que se reparte así: el 32% destinado a acciones de transparencia de las ofertas y demandas de empleo así como de toda información relacionada para los trabajadores y empleadores, el 30% al desarrollo de los servicios de contratación y colocación de trabajadores en un puesto de trabajo a través de la compensación de ofertas y demandas de empleo a nivel de la Unión, y en particular planes de movilidad específicos, el 18% a las asociaciones transfronterizas (cuyo papel importante en el desarrollo de un mercado de trabajo genuinamente europeo se reconoce y que se deben apoyar a través de actividades horizontales) y el resto a una o más secciones temáticas que figuran en los apartados anteriores o una combinación de estas.

puestos de trabajo a través de la compensación de ofertas y demandas de empleo a nivel de la Unión, en particular, planes de movilidad (que se ve asignado el 30% de la financiación total); en tercer lugar, las asociaciones transfronterizas que se verán subvencionadas a la altura del 18%. Los objetivos asignados al eje “EURES” son dobles: El primero versa sobre la transparencia tanto para los empleadores como para los desempleados de las ofertas y demandas de empleo así como la información y el asesoramiento correspondientes, que se puede alcanzar mediante intercambios y difusión a nivel transnacional, interregional y transfronterizo; El segundo objetivo se refiere al apoyo a los servicios de EURES en materia de contratación y de colocación de trabajadores en puesto de trabajo de calidad y sostenible mediante la compensación de demandas y ofertas de empleo. Como para cada programa, los objetivos se declinan en acciones a financiar. En términos generales, el programa “EaSI” cofinancia hasta un máximo de 95% del total del gasto subvencionable, medidas para fomentar la movilidad voluntaria de las personas de la Unión de una manera justa a fin de contribuir a la eliminación de los obstáculos a la movilidad, la asignación presupuestaria se dirige hacia 6 tipos de acciones con especial interés en el ámbito transfronterizo: el desarrollo y las actividades de las asociaciones transfronterizas de EURES cuando lo soliciten los servicios territorialmente responsables de las regiones limítrofes; la prestación de servicios de información, asesoramiento, colocación y contratación de trabajadores transfronterizos; el desarrollo de la plataforma digital multilingüe para la compensación de las ofertas y las demandas de empleo; el desarrollo de planes de movilidad específicos, previa convocatoria de propuestas, para cubrir vacantes cuando se hayan detectado carencias del mercado de trabajo o para ayudar a trabajadores con predisposición a la movilidad y cuando se haya detectado una necesidad económica clara; el aprendizaje mutuo entre los agentes de EURES y la formación de los asesores de EURES, incluidos los asesores de las asociaciones transfronterizas de EURES; las actividades de información y comunicación para dar a conocer las ventajas de la movilidad geográfica y laboral en general, y las actividades y servicios de EURES. En segundo lugar, se podrá subvencionar a través del Fondo Social Europeo¹⁴³¹, las actividades desarrolladas por los Estados miembros y que tienen relación con la movilidad laboral.

¹⁴³¹ Reglamento (UE) n°1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n°1081/2006 del Consejo. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013.

Mediante Comunicación de 18 de abril de 2012¹⁴³², la Comisión Europea expresaba la necesidad de mejorar la correlación transfronteriza entre las ofertas de trabajo y los demandantes de empleo, estableciendo como objetivo que EURES “se convierta en un punto de entrada y la primera opción natural de cualquier ciudadano, trabajador residente legal, demandante de empleo o empleador que contemple la posibilidad de trabajar o contratar personal en otro país europeo, mejorando así la eficacia del mercado de trabajo europeo.”

En su comunicación de 13 de noviembre de 2013 relativo al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014, la Comisión afirma que “la movilidad laboral, incluida la transfronteriza, se beneficiará de una mayor cooperación y de una red EURES reforzada que ayuda a las empresas y a los demandantes de empleo a encontrar oportunidades laborales en otros Estados miembros”¹⁴³³.

En resumidas cuentas, la pretendida refundición de la red EURES no es nada más ni menos que un intento de profundización de la coordinación existente. Traduce un esfuerzo de estructuración de la red asignando funciones a cada uno de los protagonistas. Fija las responsabilidades de cada uno para que la red cumpla con su objetivo que es el de fomentar la movilidad equitativa en un mercado laboral de transiciones. Sin embargo, dicha propuesta no es muy original ya que recuerda la coordinación que organizó la Directiva 96/71 relativa al desplazamiento de los trabajadores¹⁴³⁴ en el sentido de que los órganos de coordinación son similares. En efecto en la Directiva 96/71 se crean oficinas de enlace al igual que en la propuesta de reglamento Oficinas de coordinación, lo cual plantea sin duda la necesidad de la institucionalización de la coordinación transnacional. En segundo lugar, los criterios comunes mínimos que deben cumplir los eventuales socios de la red EURES aluden al núcleo duro de condiciones laborales fijadas por la Directiva, dejando a cada Estado miembro la libertad de extender la relación de dicho núcleo. Pues, lo que ocurrió es que la legislación francesa¹⁴³⁵ que transpone la Directiva 96/71, establece un núcleo duro mucho más restrictivo que la

¹⁴³² COM(2012) 173 final.

¹⁴³³ COM(2013) 800 final.

¹⁴³⁴ Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. DOUE L 018 de 21 de enero de 1997.

¹⁴³⁵ Décret n° 2000-462 du 29 mai 2000 pris pour la transposition de l'article 6 de la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le code du travail. JORF n°126 du 31 mai 2000. Décret n°2000-1128 du 22 novembre 2000 relatif au détachement, dans le cadre d'une prestation de services, de salariés d'une entreprise non établie en France, modifiant et complétant le décret n° 95-182 du 21 février 1995 pris pour l'application au secteur agricole de l'article 36 de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (art. L. 341-5 du code du travail). JORF n°273 du 25 novembre 2000. Décret no 2000-861 du 4 septembre 2000 relatif au détachement, dans le cadre d'une prestation de services, de salariés d'entreprises non établies en France modifiant et complétant le décret no 94-573 du 11 juillet 1994 pris pour l'application de l'article 36 de la loi quinquennale relative à l'emploi, au travail et à la formation professionnelle (art. L. 341-5 du code du travail). JORF n°206 du 6 septembre 2000. Circulaire DGT 2008/17 du 5 octobre 2008 relative au détachement transnational de travailleurs en France dans le cadre d'une prestation de services

legislación española de transposición¹⁴³⁶, creando un desequilibrio por ejemplo entre las condiciones de desplazamiento de trabajadores en Francia y en España¹⁴³⁷.

B.- La hibridación como proceso de integración normativa posible en materia de empleo

La hibridación como proceso de acercamiento de legislaciones nacionales supone la existencia previa de legislaciones nacionales constitutivas de disparidades. A nivel comunitario, dicho acercamiento no requiere que todos los Estados miembros hayan adoptado aquellas normas¹⁴³⁸ pero con respecto a las medidas de acercamiento, el Tribunal de Justicia consideró que el legislador comunitario ha pretendido otorgar, en función del contexto general y de las circunstancias específicas a la materia que se pretende armonizar, un margen de apreciación en cuanto a la técnica de acercamiento más apropiada con el fin de alcanzar el fin deseado, en particular en sectores que se caracterizan por una cierta complejidad técnica¹⁴³⁹.

En un marco pluralista como el espacio transfronterizo aquitano-vasco, donde existe una internormatividad de hecho, superar las contradicciones, las asimetrías y respetar la diversidad permitiendo una armonía global, es decir preconizar un “pluralismo ordenado” es apostar en la posibilidad de renunciar al pluralismo de separación puesto que las separaciones entre los sistemas jurídicos ya son ilusorias en un contexto de mundialización caracterizado por la multiplicación de las interdependencias, pero sin creer en la utopía de la unidad jurídica del mundo en nombre de un pluralismo de fusión. Por consiguiente, ordenar, extender el derecho fuera de las fronteras nacionales, puede responder a tres procesos: la coordinación como resultado de la multiplicación de los intercambios entre sistemas, la armonización que descansa en principios que se imponen a los Estados que aceptan normas supranacionales, es

¹⁴³⁶ Artículo 3 de la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional. BOE nº 286 de 30 de noviembre de 1999.

¹⁴³⁷ En Francia, a pesar de los criterios muy estrictos que constituyeron el núcleo duro normativo en materia de desplazamiento de trabajadores, se constataron numerosas vulneraciones a dicho marco legal sobre todo en materia de seguridad Social desembocando en una situación de dumping social y creando una competencia desleal importante, en particular en el sector de la construcción. Dos informes redactados por Diputados ponen de manifiesto estos disfuncionamientos (Rapport d'information nº1087 du 29 mai 2013 déposé par la commission des affaires européennes sur la proposition de directive relative à l'exécution de la directive sur le détachement des travailleurs, présenté par les députés M. Gilles SAVARY, M^{me} Chantal GUITTET et M. Michel PIRON. Rapport nº1175 du 26 juin 2013 fait au nom de la commission des affaires sociales sur la proposition de résolution européenne sur la proposition de directive relative à l'exécution de la directive sur le détachement de travailleurs, par le Député M. Ferrand.). Iniciadas en 2012, las negociaciones entre los Ministros de Trabajo de la Unión Europea sobre la Directiva 96/71 relativa al desplazamiento de trabajadores finalizaron el 9 de diciembre de 2013 con un acuerdo que fija la lista abierta de controles dejando la libertad de los países para decidir de las medidas de controles a implementar para luchar contra los fraudes y la responsabilidad conjunta solidaria del contratista y del sub-contratista obligatoria en el sector de la construcción y opcional en otros sectores. Francia acusó una decepción de no haber podido impulsar una revisión más profunda de la Directiva y por tanto elaboró un proyecto de ley por la que se refuerza la responsabilidad de los contratistas y sub-contratistas en el marco de la subcontratación y a luchar contra el dumping social y la competencia desleal.

¹⁴³⁸ STJCE de 13 de julio de 1995, España c/Consejo. El Tribunal observa que sólo dos Estados habían adoptado medidas nacionales o que estaba en fase de hacerlo.

¹⁴³⁹ STJCE de 6 de diciembre de 2005, asunto Reino Unido c/ Consejo.

decir se subordinan pero no renuncian a sus diferencias disponiendo de margen de apreciación y la unificación que se puede desarrollar o de manera hegemónica con la fusión entre los sistemas jurídicos a partir de un modelo único que no es “éticamente deseable ni políticamente factible” o la unificación se puede realizar respetando la diversidad de los países, instaurar en una materia jurídica determinada una reglamentación detallada e idéntica para todos los Estados miembros dejándolo la elección de la modalidad de implementación de las normas comunes. Desde un punto de vista pragmático, instaurar una dinámica de hibridación requiere en primer lugar, la elaboración de un patrón que permite determinar un lenguaje común y la designación de los actores en materia de empleo. A partir de dicho patrón, se puede extraer la gramática, la estructura que, en cada sistema, vincula actores y poderes.

Con respecto a una tentativa de hibridación en materia de políticas públicas de empleo, cabe recordar que en principio, las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran como prioritarios, tal y como el empleo. Por otra parte, las políticas públicas en materia de empleo se caracterizan por dos vertientes puesto que abarcan las políticas pasivas y las políticas activas. Como se expuso anteriormente las políticas pasivas han sido integradas en una lógica de coordinación. Con respecto a las políticas activas, en el arsenal de medidas posibles, se puede ejercer un margen de apreciación por parte de las autoridades públicas encargadas de elaborar e implementar la correspondiente política pública.

Las políticas públicas son el conjunto de objetivo, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Lo que significa que “hibridar” no implica abarcar todas las ramas de las políticas activas de empleo. La hibridación debe combinarse con los otros procesos porque todos son necesarios para ordenar estos conjuntos de manera pluralista. Sin embargo, la combinación varía, en particular, en función de los niveles de organización (nacional, regional, mundial) y de las diferencias de velocidades de un nivel a otro, de un conjunto a otro: de la regionalización a la mundialización y de la asincronía (diferentes espacios, diferentes velocidades) a la policronía (un espacio, varias velocidades), el

pluralismo ordenado concebido como una dinámica de apertura y de puesta en movimiento¹⁴⁴⁰.

Por consiguiente, si se examina un problema calificado como prioritario en el ámbito del empleo en Aquitania y en Euskadi y más generalmente en España y en Francia, es el empleo juvenil. Ambos territorios sacan la misma conclusión sobre las dificultades de inserción profesional de los jóvenes entre 15 y 24 años de edad y más particularmente de los “ni-nis” o NEETS (ni en éducation, ni en formation, ni en emploi). Esta problemática condujo la Unión Europea a diseñar el dispositivo de “Garantía Juvenil”, como conjunto de medidas de funcionamientos en el marco de partenariados, de iniciativas públicas (nacionales regionales y locales) y privadas, implementado de manera coherente y complementaria para facilitar la integración de los jóvenes en el mercado del trabajo. En base al programa comunitario, se podría iniciar un proceso de hibridación de las traducciones en derecho francés y español de la Garantía Juvenil comunitaria, en la zona fronteriza aquitano-vasca.

El Consejo Europeo¹⁴⁴¹ estableció que, para que los Estados miembros tengan acceso a los fondos de la Iniciativa de Empleo Juvenil, debían presentar para finales de 2013 un Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil. En diciembre de 2013, el Gobierno de España presentó su Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España¹⁴⁴². Francia presentó su Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil, el 20 de diciembre¹⁴⁴³. Para España, el objetivo principal es que los 1.887 millones de euros para la cofinanciación de gastos realizados en atención directa al colectivo de ni-nis (no ocupados no integrados), en los sistemas de educación o formación, mayores de 16 años y menores de 25 años, y de 30 años en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior a 33%, puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de práctica tras haber acabado con la educación formal o están desempleados. En segundo lugar, el Sistema Nacional de Garantía Juvenil prevé medidas de apoyo o programas en cuatro ámbitos: intermediación, empleabilidad, contratación y emprendimiento, que se concretan en los marcos competenciales respectivos de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las entidades que conforman la

¹⁴⁴⁰ DELMAS-MARTY M., Conferencia presentada el 26 de enero de 2006 en la Universidad de Burdeos IV en el marco de la invitación de M-C Ponthorcau, en base a la obra *Les forces imaginantes du droit* (II), *Le pluralisme ordonné*, Seuil, 2006.

¹⁴⁴¹ Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. (2013/C120/01).

¹⁴⁴² MINISTERIO DE EMPLEO Y DE SEGURIDAD SOCIAL, Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España, diciembre de 2013.

<http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/destacados/plannacionagarantiajuvenianexo.pdf>

¹⁴⁴³ PREMIER MINISTRE, Plan national de mise en œuvre de la garantie européenne jeunesse. Réponse des autorités françaises, 20 décembre 2013. [http://www.emploi.gouv.fr/files/files/France-Plan-garantie%20jeunesse\(1\).pdf](http://www.emploi.gouv.fr/files/files/France-Plan-garantie%20jeunesse(1).pdf)

Administración local y por los sujetos y entidades que actúan en el sector privado. Se deben promover acciones o medidas destinadas a mejorar la activación temprana y el perfeccionamiento de los procesos de intermediación y de movilidad laboral. Se traducen en acciones de orientación profesional, información laboral y acompañamiento en la búsqueda de empleo, actuaciones con agencias de colocación, elaboración de programas de movilidad y de intermediación educación-empleo. Por otra parte, el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil presentado por Francia se caracteriza, primero, por ser multi-actores que pretende valorizar el abanico de oferta de servicio francesa para los jóvenes, traducir la dinámica de partenariado para garantizar la coherencia y la complementariedad de la concretización de la oferta de servicio, revelar un compromiso estratégico que apunta el refuerzo de soluciones existentes y la activación de nuevas dinámicas de acompañamiento para los jóvenes “NEETS” con una perspectiva de resultado, y apoyar el dispositivo mediante inversión financiera colectiva y créditos europeos. El Plan francés pone en perspectiva la oferta de servicio desplegada por Francia en beneficio de la inserción de los jóvenes. Por primera vez, se presenta una cartografía de los dispositivos, medidas y medidas destinadas a la identificación, a la atención y al acompañamiento y a la salida hacia un empleo o una formación. Con respecto al refuerzo de las soluciones existentes, se traduce por la renovación de las plataforma de lucha contra el abandono, la extensión de la garantía juvenil a los contratos de generación, el desarrollo de la formación como el en los empleo de porvenir, la creación de una cuenta personal de formación en 2015, el incremento del aprendizaje, la securización de las trayectorias de los aprendices, el desarrollo del servicio cívico para jóvenes en dificultad, el emprendimiento. En cuanto a la activación de medidas nuevas de acompañamiento con especial atención los NEETS, se parte de la premisa que las modalidades de acompañamientos clásicas presentan límites: cualificar, levantar los frenos periféricos y poner en relación con una oferta de empleo registrada. Es necesario renovar las modalidades de acceso al empleo de los colectivos alejados del empleo debido a una fuerte selectividad del mercado laboral; renovar la relación hacia la empresa para explorar las potencialidades del “mercado escondido”. El principio que debe guiar esta dinámica “nadie es incontratable”, el compromiso debe centrarse en la actualización de los métodos para adaptarlos a la situación de los NEETS. Se trata también de apoyarse en la puesta en situación profesional para estructurar el acompañamiento, suscitar oportunidades de empleo, a través de las puestas en situación con empleadores potenciales que no han necesariamente formulado dicha necesidad ni presentado ofertas.

Volviendo a la hibridación como proceso de integración normativa en el espacio fronterizo aquitano-vasco, la propuesta comunitaria de Garantía Juvenil constituye el patrón necesario para establecer un lenguaje común entre Francia y España. Los planes nacionales respectivos revelan la gramática y la estructura que vincula los actores de cada país. A nivel regional, la Región Aquitania y la Comunidad Autónoma de Euskadi podrían en el seno de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial diseñar un dispositivo de Garantía Juvenil transfronteriza, eligiendo las medidas más favorables desarrolladas en cada plan para poder diseñar una oferta de servicio y acompañamiento original y completamente adaptada a la situación del desempleo de los jóvenes NEETS. Esta garantía juvenil transfronteriza podría apoyarse en la red EURES y en los dispositivos de movilidad de los aprendices inspirándose de las experiencias previas desarrolladas en dicho ámbito en la zona vasco-aquitana y tomando ejemplo sobre los proyectos de cooperación transfronteriza promovidos entre Francia y Alemania.

Con el fin de evitar alguna duplicidad y con el objetivo de optimizar el uso de los fondos estructurales europeos, la AECT Eurorregión Aquitania-Euskadi debería iniciar reflexión sobre la implementación de un proceso de hibridación en materia de políticas activas a partir de la Garantía Juvenil como primer terreno de acercamiento normativo en cuanto a la cualificación de los jóvenes (a través de formaciones), las medidas a la contratación y la promoción de la movilidad en un perímetro delimitado. Varios proyectos han sido realizados en la zona fronterizo Aquitano-vasca y podrían servir de base a la elaboración de medidas destinadas a la integración de los jóvenes NEETS en el mercado laboral.

Conclusión del Capítulo 2:

La reflexión sobre la perspectiva transfronteriza del empleo en el espacio eurorregional Aquitania-Euskadi, lleva a razonar en términos de integración. En efecto, el mecanismo de coordinación ha demostrado sus límites y el paso de la etapa hacia la integración se hace cada día más necesario. La realidad fronteriza es bastante particular, nebulosa, asimétrica pero existe, y si la integración en derecho no se ha alcanzado aún, la integración en los hechos sí. En efecto, la experiencia de cooperación transfronteriza adquirida por los actores públicos y privados del espacio eurorregional aquitano-vasco debe servir para confortar la integración territorial transfronteriza gradual e impulsar una integración más bien normativa que permita la elaboración de reglas y dispositivos concertados para luchar contra el desempleo y superar los obstáculos propios a la transfrontalidad.

En este trabajo, además de haber estudiado las modalidades de integración normativa, con la ilustración ineludible de la integración europea, pero sobre todo después de haber analizado el impacto, en el ámbito del empleo, en la Eurorregión Aquitania-Euskadi, de las modalidades aplicadas en la actualidad tanto a nivel de las políticas pasivas como activas de empleo, se diseña una quinta vía de integración normativa: la hibridación. Así, la elaboración de la norma común, de una política pública conjunta puede operarse mediante la hibridación, la norma integrada resultando entonces de una combinación de varias normas nacionales. A través del proceso de hibridación, se pretende, mediante la toma de decisión colectiva y común, identificar las medidas de lucha contra el desempleo de cada política nacional de empleo, que respondan a las necesidades de los trabajadores activos y a los demandantes de empleo pero también que se adecuen al tejido económico transfronterizo tanto a nivel de acompañamiento como a nivel formativo.

Por tanto, para desarrollar una hibridación normativa entre ambos territorios que desemboque en premisas de una política pública de empleo ajustada a derecho y sobre todo a las necesidades del territorio, una de las herramientas es la experimentación que presenta la virtud de implementar soluciones provisionales cuya evaluación permitirá determinar si los dispositivos diseñados conjuntamente en materia de empleo pueden aplicarse de manera general e indefinida o si al contrario, no han permitido solucionar el problema por el que se elaboró y por consiguiente aconseja una modificación o incluso su supresión, ya que ambas deben ser contempladas.

Título segundo – Hacia una política de empleo integrada en la Eurorregión Aquitania Euskadi a través de la experimentación

En los desarrollos anteriores, se puso de manifiesto que la elaboración de la norma común puede también operarse mediante la hibridación. Este proceso puede permitir una suerte de “acoplamiento de normas” en la ausencia de convergencia perfecta o armonizar en caso de escasa convergencia. La norma común realizaría una verdadera fusión de los derechos nacionales¹⁴⁴⁴ puesto que se construye mediante la selección y la reunión de los aspectos más interesantes de cada una de las soluciones nacionales. La norma obtenida será probablemente más ajustada que las normas nacionales puesto que se apoya en las experiencias de cada uno de los ordenamientos jurídicos integrados. Así, los procedimientos de aprendizaje experimentales no obstante, son utilizables para ello en la medida en que una ordenación acertada de la conducta descansa sobre el conocimiento del mundo, especialmente en la medida que hay que tener en cuenta relaciones de efectos”¹⁴⁴⁵.

Por otra parte, las políticas sociales en general y las políticas de empleo en particular, necesitan conectarse con las distintas aproximaciones en una sociedad que conjuga tres tipos de crisis: la crisis del empleo, la crisis del vínculo social debida a la inestabilidad familiar, a la movilidad geográfica, a los modos de urbanización y una crisis del sentido con la desaparición de las grandes ideologías y la decadencia de los grandes sistemas de representación que conllevan dificultades de identidad y un recoveco sobre el funcionamiento mecánico de los sistemas¹⁴⁴⁶. En un contexto de tal inestabilidad, no se puede recurrir a las modalidades tradicionales de intervención pública a favor del empleo. La situación requiere más bien un cierto grado de flexibilidad y de adaptabilidad que de rigidez y de voluntad hegemónica. Se trata más bien de ensayar, probar, y en su caso amoldar la respuesta a las necesidades expresadas desde el terreno. Se trataría de abrir una confrontación de las ideas a la

¹⁴⁴⁴ DELMAS-MARTY M., “*Du désordre mondial à la force du droit international* », Le Monde, 22 mars 2003.

¹⁴⁴⁵ ZIPPELIUS R. citado por DOMENECH PASCUAL G., « *Descentralización administrativa y experimentalismo democrático* », Cuadernos constitucionales de la Catedra Fadrique Furió Ceriol, nº52/53, pp.43-67 (pág.44).

¹⁴⁴⁶ FOUCAULD J-B (de), “*Obstacles à l’emploi : des causes aux remèdes*”, contribution à la Commission sur les obstacles à l’emploi présidée par M. Mattéoti, Echanges et projets nº69, 1994.

realidad¹⁴⁴⁷. Por consiguiente, el proceso que aporta esta flexibilidad es el proceso experimental.

La experimentación tiene por objeto “aislar, reproducir y/o modificar un fenómeno independiente del observador, según un procedimiento metódico bien definido, susceptible de ser repetido por todo otro experimentador y permitiendo la observación precisa de dicho fenómeno”¹⁴⁴⁸. Experimentar es someter a la prueba de los hechos una o varias hipótesis, que se confirmarán o rechazarán. Además, “la difícil conciliación de la experimentación con ciertos principios fundamentales y la poca utilización y la concepción francesa¹⁴⁴⁹ de la ley que prevaleció mucho tiempo explican la reserva tanto de los juristas como del legislador hacia el método experimental”¹⁴⁵⁰. El Consejo de Estado francés expresó la necesidad de experimentación normativa: por una parte, una razón política que tiende a convencer al ciudadano de la pertinencia de una reforma, una razón sociológica tomando en cuenta la variedad de las situaciones que se instaurarán con ocasión de los cambios del desarrollo económico, social y cultural, y por último, una razón tecnológica que permite al derecho adaptarse a las mutaciones rápidas de este sector¹⁴⁵¹. En España, el marco de análisis difiere. Como se trató de demostrar en primera parte de este trabajo, la configuración autonómica de la organización territorial procede a una repartición de los roles muy diferente a la gala, con respecto a la delimitación del quantum de la actuación local. En virtud del artículo 149.1.18 de la Constitución Española, el Estado se encarga de la regulación de las bases del régimen local y las Comunidades Autónomas intervienen en el ámbito del desarrollo de la autonomía local básica. Por consiguiente, si se implementa en España una experimentación-derogación tal y como existe en Francia, “supondría añadir una nueva limitación a la que resulta de la sustracción del desarrollo legal de la autonomía local correspondiente a las Comunidades Autónomas”¹⁴⁵². Si el proceso experimental se inicia a nivel autonómico¹⁴⁵³, las circunstancias varían sustancialmente puesto que la potestad local es inherente a las atribuciones estatutarias. El debate se sitúa en el ámbito infra-regional, en concreto sobre “el modo en que deben articularse las competencias entre las Comunidades Autónomas y las

¹⁴⁴⁷ MAMONTOFF C., « *Réflexions sur l'expérimentation du droit* », RDP, 1998, 2, pág.367

¹⁴⁴⁸ PISSALOUX J-L., « *Réflexions sur l'expérimentation normative* », Droit administratif, novembre 2003, pág.15.

¹⁴⁴⁹ La concepción tradicional de la ley, expresión de la voluntad general, es entre otro vinculada con las ideas de generalidad y de estabilidad. Esta concepción tiende a desaparecer puesto que la ley está sometida siempre más a una obligación de eficiencia.

¹⁴⁵⁰ CROUZATIER-DURAND F., « *L'expérimentation locale* », RFDA, 2004, pág.22.

¹⁴⁵¹ CONSEIL D'ETAT, Rapport public 1996, Sur le principe d'égalité, EDCE n°48, La Documentation française, pág.51 y ss.

¹⁴⁵² ZOCO ZABALA C., « *Evaluación y delimitación de las competencias locales en Francia: problemas y ventajas de su aplicación en España* », R.V.A.P n°86, 2010, pp.165-190, (pág.168).

¹⁴⁵³ SOLOZABAL J.J., « *El Estado autonómico: bases y perspectivas* », in la experiencia constitucional (1978-2000), CEPC, Madrid, 2000, pág.542.

entidades locales para garantizar el margen de autonomía local (...) y la eficacia de las políticas públicas de proximidad”¹⁴⁵⁴.

La experimentación se configura como un proceso suficientemente flexible de adaptación de normas y dispositivos, perfectamente aplicable en un contexto bilateral, transnacional y transfronterizo. Este modo de elaboración de una política pública es atractivo por su carácter pragmático, porque permite superar el obstáculo de las asimetrías institucionales y competenciales, pero también por su carácter reversible en la medida que su aplicación está limitada en el espacio y en el tiempo, y que al finalizar el periodo experimental, la fase de evaluación permite identificar las anomalías y medir los efectos de las medidas experimentadas, pudiendo desembocar en el abandono de la experimentación en caso de resultados no satisfactorios.

En este trabajo, la experimentación se determina como un proceso pragmático de intervención pública, susceptible de incorporar una dimensión transfronteriza (Capítulo 1). Es una alternativa flexible tanto con respecto a la transferencia de una competencia como a la implementación de una política pública. Por otra parte, extender el proceso experimental a la dimensión transnacional y permitir al menos a dos territorios soberanos confeccionar conjuntamente medidas, diseñar dispositivos híbridos de lucha contra el desempleo que respondan a las singularidades del espacio transfronterizo aquitano-vasco puede revelarse como una innovación social. El proceso experimental permite elaborar e implementar una política de empleo híbrida, que trasciende la frontera entre dos sistemas jurídicos distintos (Capítulo 2).

¹⁴⁵⁴ ZOCO ZABALA C., « Evaluación y delimitación de las competencias locales en Francia: problemas y ventajas de su aplicación en España », *op.cit.*, pág.185.

Capítulo 1.- La experimentación: un proceso pragmático de implementación de una política de empleo transfronteriza

Previamente, importa recordar que la experimentación proviene de las ciencias duras. En efecto, el método experimental, teorizado por C. Bernard en el siglo XIX, se desarrolló en tres fases sucesivas: observación, hipótesis, experiencia o también “observar, inventar, averiguar”¹⁴⁵⁵. La transposición de la experimentación se produjo en la segunda mitad del siglo XIX. La noción de experimentación debe analizarse ante todo como un proceso. Es un método científico que se basa en la experiencia y la observación controlada para comprobar hipótesis.

Así, desde una perspectiva científica, se puede entender que un experimento es “aquella clase de experiencia científica en la cual se provoca deliberadamente algún cambio y se observa e interpreta su resultado con alguna finalidad cognoscitiva”¹⁴⁵⁶. Por un lado, una experimentación de tipo jurídica es “aquella regulación jurídica establecida con la finalidad inmediata de obtener conocimientos sobre su eficacia que permitan asegurar el máximo acierto de la regulación, una vez concluido el experimento, se establezca con vocación de permanencia”¹⁴⁵⁷. Para el Consejo de Estado francés, la aplicación al derecho de un método científico fundado en la observación de fenómenos permite asegurarse, ante toda generalización o perennización que una norma ha podido responder a la diversidad de las situaciones y la complejidad de las cuestiones a tratar¹⁴⁵⁸. Por otro lado, la introducción de la experimentación en el ámbito jurídico viene directamente a cuestionar la autoridad de la Ley. “La regla de derecho no está ya asegurada de una legitimidad ab initio, relacionada con sus características propias, los valores que encarna, a su potencia normativa intrínseca; su legitimidad depende de su aptitud a garantizar la realización de determinados objetivos, de la eficacia de los resultados registrados”¹⁴⁵⁹. Por ello, la racionalización del proceso de producción de políticas públicas cubre tres vertientes: “una dinámica metódica, fundada en la explotación de herramientas técnicas nuevas; una dinámica incremental, motivada por una exigencia de eficacia social y por último, una dinámica evaluativa, caracterizada por la

¹⁴⁵⁵ LALANDE A., *Les théories de l'induction et de l'expérimentation*, Boivin&Cie, Paris, 1929, pág.199.

¹⁴⁵⁶ BUNGE M., *La investigación científica*, Ariel, Barcelona, 1989, pág.819.

¹⁴⁵⁷ DOMENECH PASCUAL G., “*Los experimentos jurídicos*”, *Revista de Administración Pública* n°164, 2004, pp.145 y ss.

¹⁴⁵⁸ Rapport du Conseil d'Etat, *Les Nouvelles Questions de l'égalité des droits : égalité, expérimentation et dérogation*, Rapport Public, La Documentation Française, EDCE, Paris, 1996.

¹⁴⁵⁹ CHEVALLIER J., « *La rationalisation de la production juridique* », in *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat* », publisud, 1991, pág.19.

introducción de dispositivos permanentes de correcciones y ajustes”¹⁴⁶⁰. Por consiguiente, la norma ostentaría un carácter cada vez más empírico, apoyada en la experiencia y la observación y no más en la sola teoría¹⁴⁶¹. Por otra parte, el carácter experimental consiste en fijar normas que, limitadas en el tiempo, pueden aplicarse sólo a una categoría de personas o en una parte limitada del territorio. El interés de una experimentación se desprende de la implementación de las normas que serán, con la experiencia mejor adaptadas a una sociedad. Es una suerte de ensayo que permite comprobar una regla, una competencia, un mecanismo.

Proyectar la elaboración y la implementación de una política de empleo eurorregional, es decir, sin que tenga en cuenta la presencia de una frontera entre dos ordenamientos jurídicos, a través del proceso experimental requiere primero, establecer que la política de empleo es en general y ante todo una política pública. En concreto, la experimentación aplicada a políticas públicas figura como un objeto modulable en función del entorno en el que se sitúa, los actores que la llevan, las desventajas específicas que la rodean y la cultura científica dominante del país. La experimentación en las políticas de empleo debe permitir a los poderes públicos insistir sobre la inclusión social, definida por una parte como la manera según la cual las instituciones entienden y comprometen sus comunidades y exploran, proyectan y desafían los obstáculos, los valores y los comportamientos, y por otra parte, como las instituciones elaboran, implementan y evalúan las políticas y procedimientos, ofrecen un acceso equitativo a los servicios y finalmente, demuestran el nivel de inclusión a través de resultados concretos¹⁴⁶². Segundo, una vez fijadas las fases del ciclo de vida de una política pública, y haberlo aplicado a una política de tipo transnacional y transfronteriza, es necesario determinar qué tipo de proceso experimental se debe adoptar. En efecto, a través de esta investigación, dos categorías de experimentación se pueden identificar: una primera categoría cuyo objeto es la transferencia de una competencia. Concretamente, la Región Aquitania solicita, en base a lo dispuesto en la Constitución francesa, experimentar el ejercicio de la competencia en materia de políticas activas de empleo para reequilibrar su peso frente a la Comunidad Autónoma de Euskadi, actuando en un marco de relaciones bilaterales. Así, ambas instituciones podrían diseñar e implementar colectivamente medidas de lucha contra el desempleo; y la segunda categoría que es de tipo social. Es decir, que es a través de un proyecto presentado a nivel europea que se plantearía la experimentación social de medidas de política de empleo en el

¹⁴⁶⁰ *Ibidem*, pág.31.

¹⁴⁶¹ MAMONTOFF C., « *Réflexions sur l'expérimentation du droit* », *op.cit.*, pág.353.

¹⁴⁶² CONSEIL DES BIBLIOTHEQUES URBAINES DU CANADA, Qu'est-ce que l'inclusion sociale ?, 2012. <http://siatoolkit.com/francais/introduction/>

espacio eurorregional, como respuesta original a necesidades transfronterizas prescindiendo del efecto negativo del efecto de frontera y convirtiéndose en una innovación social. En efecto, “el universo territorial (...) se ha convertido estos últimos años en un terreno privilegiado de experimentación administrativa y jurídica”¹⁴⁶³. Entonces, la posibilidad de elaborar políticas públicas de empleo con carácter transfronterizo en un marco experimental constituye una innovación social, es decir “en un sentido amplio, un cambio que responde a una necesidad de mejora”¹⁴⁶⁴. Proceso social, la innovación social traduce una dinámica de resolución de problemas, “la voluntad de los actores y la intención de responder a una necesidad con algo nuevo, diferente, mejor. La innovación llama la creatividad”¹⁴⁶⁵. Por último, se debe tener en cuenta que el marco experimental ha evolucionado. La noción de experimentación se ha emancipado. La noción de experimentación se basa en realidades y retos distintos. La experimentación social es idéntica a “un ensayo clínico, con la única diferencia de que el “tratamiento” no es una intervención sanitaria, sino un programa o política que aspira a producir cambios sobre ciertos out-comes que la sociedad valora (como incrementar la inserción laboral de los parados...)”¹⁴⁶⁶.

Por consiguiente, y en base a lo anterior, este capítulo presenta en primer lugar la experimentación como una alternativa flexible de la intervención pública transfronteriza (Sección I). Es decir que permite iniciar la elaboración y la implementación de una política de empleo híbrida en la Eurorregión Aquitania-Euskadi, en un proceso no rígido sino flexible que permite hacer marcha atrás. En segundo lugar, si la Eurorregión opta por una experimentación social, se inscribe en la dinámica lanzada a nivel europeo que consiste primero en proveer un apoyo político de promoción y una ayuda financiera para respuestas innovadoras a problemas sociales: las innovaciones sociales (Sección II).

¹⁴⁶³ AUBY J-B., « *De l'expérimentation* », Droit administratif n°10, 2002, pág.3

¹⁴⁶⁴¹⁴⁶⁴ CENTRE DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE, Innovation sociale et innovation technologique. L'apport de la recherche en science sociales et humaines, Avis du Gouvernement du Québec, 2000, en ligne.

http://www.mesrs.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/conseil_sciences_techno/avis/2000_a01_sciences_fevrier.pdf

¹⁴⁶⁵ *Ibidem*, pág.7.

¹⁴⁶⁶ CASADO D., “¿Por qué no evaluamos las políticas públicas como los fármacos? Una apuesta por la experimentación social”, Avaluació per al Bon Govern, n°3, octubre de 2012, pág.3.

Sección I.- La experimentación, una alternativa flexible de intervención pública transfronteriza

En un contexto peculiar como la realidad transfronteriza, la hibridación transnacional, de carácter bilateral, de medidas a favor del empleo o de dispositivos de lucha contra el desempleo podría teóricamente constituir una hipótesis válida. En la práctica, la soberanía de los Estados respectivos en materia laboral ofrece poca perspectiva para este tipo de proyecto, a no ser que la hibridación se realice en un marco experimental. En el ámbito transnacional, el proceso experimental puede revelarse como un proceso opcional de actuación en materia de empleo (§1) pero también como un proceso eficiente de la actuación pública transfronteriza (§2).

§1.- El proceso experimental como proceso opcional de actuación en materia de empleo

Si es cierto que los sistemas políticos descentralizados, como España, son un “magnífico caldo de cultivo” para realizar experimentaciones jurídicas, resulta que no ha tenido gran éxito. En principio, la descentralización permite que los experimentos tengan un alcance territorial, material y personal limitado¹⁴⁶⁷. Por consiguiente, debido a la organización territorial española y las modalidades de distribución de competencias, el estudio del proceso experimental a nivel interno no tiene mayor relevancia en esta investigación. Sin embargo, debido a la hegemonía competencial estatal en materia de empleo que caracteriza el sistema jurídico francés, el análisis de la aplicación de la experimentación, como mecanismo original de ensayo de la norma (A) pero también como alternativa de acción pública contemplada por la Constitución francesa (B).

A.- El proceso experimental, un mecanismo original de ensayo de la norma

Primero, cabe mencionar que el método experimental está utilizado desde hace tiempo en las ciencias clasificadas como duras. Según Levita y List, se pueden distinguir tres generaciones

¹⁴⁶⁷ CROUZATIER-DURAND F., « *Réflexions sur le concept d'expérimentation législative* », *op.cit.*, pág.681.

de procesos experimentales¹⁴⁶⁸: En primer lugar, en los años 1920-1930, a través de las investigaciones de Neyman y Fisher, dicho método aparece como una herramienta que permite identificar los efectos causales y se aplica en agronomía. La segunda generación es la de las experimentaciones sociales de grande escala en los años sesenta y cuyo objeto son los grupos de personas. Por último, la tercera generación abarca la experimentación ampliada a ámbitos de aplicación múltiples y tratando diversos tipos de cuestiones.

Segundo, introducir el método experimental en el ámbito jurídico no aparece como algo evidente “A priori, todo parece prohibirlo”¹⁴⁶⁹. En efecto, el derecho y más generalmente las ciencias sociales se encuentran “ante la incapacidad de disponer de aquellos laboratorios motivo por el que no hay verdadera ciencia experimental”¹⁴⁷⁰. Además, los fenómenos (jurídicos) no son fenómenos objetivos regulados por leyes positivas que proceden del determinismo pero, esencialmente, de procesos normativos de carácter voluntaristas¹⁴⁷¹. Vincular la experimentación con el derecho puede parecer generar una paradoja: de un lado un proceso destinado a ensayar con un cierto grado de incertidumbre y del otro, la regla de derecho que regula conductas. “El derecho no necesita recurrir en principio al método experimental: sus normas expresan un deber-ser que no tiene que ser averiguado empíricamente”¹⁴⁷². Sin embargo, “la tesis de la infalibilidad de la ley y del legislador da lugar ahora a una visión más realista del derecho, y singularmente de la norma legislativa, que debe siempre aprehender las dificultades del real multiformes y movidosas”.¹⁴⁷³ Así, la legitimidad de ley “depende de su aptitud a garantizar la realización de determinados objetivos, la eficacia de resultados registrados”¹⁴⁷⁴. Por consiguiente, la concepción tradicional de la ley se encuentra suplantada por la necesidad de demostrar su utilidad. En este contexto, el proceso experimental ofrece esta posibilidad.

Tercero, la experimentación normativa tiene por objeto convertir la regla de derecho en el resultado de un “cálculo objetivo”¹⁴⁷⁵. Debido a su dinámica “cibernética, funcionando por retroacción y ajuste”, la experimentación se encuentra en los “antípodas de la racionalidad

¹⁴⁶⁸ LEVITT S. y LIST J.A, “*Fields experiments in Economics: the past, the present and the future*”, NBER Working paper n°W14356, September 2008.

¹⁴⁶⁹ PERROCHEAU V., “*L’expérimentation, un nouveau mode de création législative* », Revue française des affaires sociales n°1, 2000, pág.12.

¹⁴⁷⁰ BOULOUIS J., “*Note sur l’utilisation de la “méthode expérimentale” en matière de réformes* », in Mélanges Louis Trotabas, LGDJ, 1970, pág.32.

¹⁴⁷¹ *Ibidem*.

¹⁴⁷² GROULIER C., Norme permissive et droit public, Thèse, Limoges, 2006, pág.13.

¹⁴⁷³ PIRON M., Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la république sur le projet de loi organique, (n° 955), relatif à l’expérimentation par les collectivités territoriales, 18 juin 2003, pág.5.

¹⁴⁷⁴ CHEVALLIER J., “*Les Lois expérimentales: le cas français*”, in MORAND C.-A (Dir.), Evaluation législative et lois expérimentales, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, 1993, pág.119.

¹⁴⁷⁵ AMSELEK P., “*L’évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales* », RDP, 1982, pág.275.

jurídica tradicional”¹⁴⁷⁶. El método experimental se articula en torno a dos fases: En primer lugar, experimentar significa aplicar, durante un periodo limitado y en un espacio restringido, un nuevo dispositivo, una nueva regla. Es de alguna manera la aplicación momentánea de un derecho derogatorio. En segundo lugar, experimentar es también evaluar los efectos producidos por el dispositivo experimentado para en última instancia proceder a su generalización.

Cuarto, un proceso experimental se introduce, en primer lugar, en un territorio geográficamente delimitado y en este caso se debe referir a las experimentaciones locales, es decir la confrontación de un nuevo dispositivo a prueba de la realidad territorial. El experimento a nivel local puede iniciarse a instancia de una determinada colectividad territorial en el marco de sus competencias, o con carácter derogatorio a las leyes y reglamentos nacionales; o puede iniciarse a instancia del propio Estado que asocia las colectividades territoriales a un proceso experimental nacional. Por otra parte, el objeto de la experimentación puede ser una política pública tipificando el proceso experimental como social o una regla de derecho dejando lugar a una experimentación de tipo normativa. Si es cierto que la experimentación normativa no se confunde siempre con la experimentación social, ambos tipos se encuentran íntimamente ligados. Es la ley que implanta las políticas públicas. “La ley no es ya concebida como un acto aislado y autónomo, encontrando en sí mismo su propia coherencia: inherente a un programa de acción más amplio, constituye una etapa y un medio de realización de dicho programa”¹⁴⁷⁷. En segundo lugar, experimentar una nueva regla es experimentar la política pública de la que constituye la traducción jurídica. Mediante la experimentación, “la norma tendría un carácter siempre más empírico; se apoyaría en la experiencia y la observación, y no solo en la teoría”¹⁴⁷⁸. En consecuencia, la experimentación como método de ensayo permite mejorar la regla o el dispositivo, permitiendo la introducción de correcciones para adaptarlo a las necesidades expresadas. También induce la asociación de un conjunto de actores a la elaboración de las reglas o al diseño de un dispositivo “suscitando un sistema participativo incitando actores a comprometerse en la realización de los objetivos perseguidos”¹⁴⁷⁹. Al implicar a los ciudadanos en el ensayo de un nuevo dispositivo o regla así como a la evaluación de los

¹⁴⁷⁶ CHEVALLIER J., “*Les lois expérimentales: le cas français*”, *op.cit.*, pág.125.

¹⁴⁷⁷ *Idem*, pág.138.

¹⁴⁷⁸ MAMONTOFF C., “*Réflexions sur l’expérimentation du droit*”, *op.cit.*, pág.353.

¹⁴⁷⁹ FAURE B., « *L’intégration de l’expérimentation au droit public français* », in *Mélanges Franck Moderne*, Dalloz, 2004, pág.166.

resultados obtenidos (bottom up), “corresponde en efecto a preocupaciones actuales que se pueden resumir alrededor del tema de la democracia de proximidad”¹⁴⁸⁰

Por último, la aplicación del proceso experimental, en Francia, ha sido evolutiva. Inicialmente utilizada por el Estado con respecto a sus servicios desconcentrados¹⁴⁸¹, la descentralización iniciada en Francia a principio de los años 80 extendió la aplicación del método a las colectividades territoriales. Las experimentaciones locales pueden implementarse a instancia de la propia colectividad local en el marco del ejercicio de sus competencias para probar un dispositivo determinado o por el Estado mismo con el fin de someter a prueba de las colectividades territoriales nuevas competencias. Sin embargo, cabe subrayar que “respondiendo a una preocupación pragmática de eficacia de la norma, la práctica de la experimentación quedó mucho tiempo ignorada de la teoría jurídica”¹⁴⁸², hasta su incorporación en la Carta Magna francesa.

B.- El reconocimiento constitucional de la experimentación en Francia

Inspirado por las ciencias exactas, el método experimental ha sido inicialmente utilizado como técnica promovida por los poderes públicos en vista a la modernización del Estado¹⁴⁸³, se ha convertido en un derecho constitucionalmente reconocido a las colectividades territoriales. Si es cierto que la experimentación es ante todo un instrumento de adaptación de la acción nacional a nivel local. Se inserta en una “aproximación pragmática del arte de legislar (o del arte de gobernar)”¹⁴⁸⁴, la evolución del marco jurídico e institucional tuvo un impacto importante en el desarrollo de las experimentaciones sociales en Francia. Varios obstáculos legislativos y reglamentarios han tenido que ser superados para permitir la implementación de dicho proceso sin que vulnere el principio de igualdad. Así pues, se instauró un marco jurídico con la reforma constitucional de descentralización de 2003 y con la adopción de la Ley orgánica relativa a la experimentación por las colectividades territoriales. Asimismo, la experimentación tiene un fundamento institucional reforzado con la ley

¹⁴⁸⁰ PISSALOUX J-L., “*Réflexions sur l’expérimentation normative*”, Droit administratif 2003, pág.19.

¹⁴⁸¹ Sobre la contractualización de los establecimientos de enseñanza privada con el Estado: Loi n°59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l’Etat et les établissements d’enseignement privés. JORF du 3 janvier 1960 (Loi Debré); sobre la interrupción voluntaria de embarazo : Loi n°75-17 du 17 janvier 1975 relative à l’interruption volontaire de grossesse. JORF du 18 janvier 1975 ; sobre el ingreso mínimo de inserción : Loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d’insertion. JORF du 3 décembre 1988.

¹⁴⁸² PIRON M., Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la république sur le projet de loi organique, (n° 955), relatif à l’expérimentation par les collectivités territoriales, 18 juin 2003, pág.10.

¹⁴⁸³ BERGEL J-L., « *Préface* », in MORAND CH.A. (Dir.), *Evaluation législative et lois expérimentales*, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 1993, pág.12.

¹⁴⁸⁴ CALVES G., « *Histoire et perspectives du cadre juridique des expérimentations législatives et réglementaires en France* », in Colloque sur les expérimentations pour les politiques publiques de l’emploi et de la formation, 22 et 23 mai 2008, pág. 95.

constitucional n°2003-276 de 28 de marzo de 2003 relativa a la organización descentralizada de la República, que autoriza la creación de normas de modo experimental tanto a nivel nacional como a nivel local. En este contexto, se posibilitan las experimentaciones cuando tienen un objeto bien definido y una duración limitada en el tiempo siempre que se implementan con vista a una generalización ulterior. Se implementan a iniciativa de las colectividades territoriales y deben necesariamente ser objeto de una evaluación. Con la descentralización, se desprendió la imperiosa necesidad de tomar en cuenta la diversidad de los territorios así como sus singularidades, y en este caso, los espacios fronterizos constituyen una categoría. “No existe hoy ninguna política pública que no deba dar su parte a la dimensión territorial. Es siempre más difícil actuar de manera uniforme en el conjunto del territorio”¹⁴⁸⁵. Anteriormente a la revisión constitucional de 2003, se proponía permitir a las colectividades locales, a través de una iniciativa voluntaria, experimentar formulas institucionales nuevas que en función de los resultados de la experimentación, podrían, en su caso, extenderse posteriormente a otras colectividades. Esto fue debido a la necesaria “flexibilidad (de la acción pública) en el marco jurídico de ejercicio de competencias”¹⁴⁸⁶, y por tanto, permitió a las colectividades experimentar competencias antes de una eventual transferencia. La experimentación no es consustancial al derecho. Durante los debates previos a la promulgación de la Ley de 2003, se subrayó que “la experimentación, es la introducción de un método científico en derecho (...)”¹⁴⁸⁷. Por otra parte, el hecho de experimentar una medida en una porción territorial delimitada constituye una derogación al derecho común y por tanto una ruptura del principio de igualdad que es uno de los fundamento del sistema jurídico francés.

En el ámbito jurídico, la experimentación aparece pues proteiforme y se pueden distinguir dos modelos: el primero es el modelo de la experimentación en materia de reforma administrativa y el modelo de experimentación legislativa constitucionalizada en 2003. “Es un procedimiento de ajuste en base a muestra”¹⁴⁸⁸. En Francia, la noción de experimentación ha sido introducida oficialmente en la Constitución con la Ley constitucional de 28 de marzo de 2003. Antes de esta disposición, existía en Francia el derecho del Estado a experimentar “como respuesta a un motivo imperioso de interés general y con la condición que la

¹⁴⁸⁵ MAUROY P., Refonder l'action publique locale, Rapport au Premier Ministre, La Documentation française, 2000, pág.20.

¹⁴⁸⁶ MERCIER M., “*Pour une République territoriale: l'unité dans la diversité* », rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, N°447, Sénat, 28 juin 2000, pág.495.

¹⁴⁸⁷ LE FUR M., intervención en segunda sesión de 19 de noviembre de 2002, JOAN, 2002, pág.5344.

¹⁴⁸⁸ BOULOUIS J., “*Note sur l'utilisation de la « méthode expérimentale » en matière de réformes* », in Mélanges Louis Trotabas, LGDJ, Paris, 1970, pág.34 : il s'agit d'une « procédure de mise au point sur échantillon ».

experimentación fuese limitada en el tiempo o resultase de su puesta en aplicación progresiva¹⁴⁸⁹. Es el artículo 37.1 de la Constitución el que establece que “La ley y el reglamento pueden contener disposiciones de carácter experimental para una duración y un fin determinados”. La experimentación es pues “una técnica legística que tiende a estudiar los efectos de una reforma o de una ley sobre una muestra de personas y en un tiempo limitado”¹⁴⁹⁰. La finalidad de las regulaciones experimentales es obtener información acerca de sus efectos que permita establecer una posterior regulación jurídica más acertada posible. Estaba destinada a autorizar, después de la experimentación, transferencias de competencias del Estado hacia las colectividades territoriales. Se consideró que con la experimentación es el pragmatismo que vence; es una etapa hacia futuras transferencias. Cuando el tema es sencillo, consensual y evidente, la transferencia será inmediata; pero cuando el tema sea más complejo cuando unas precauciones se imponen, una experimentación previa se justifica más¹⁴⁹¹. Sin embargo, la principal crítica apuntaba hacia la ausencia total de definición del Estado y de sus acciones debido al acercamiento entre el principio de subsidiariedad y la experimentación con vocación de transferencias competenciales¹⁴⁹². Con esta subsidiariedad experimental, se apunta a romper con la tradición de una descentralización otorgada puesto que las colectividades deciden ellas-mismas de las transferencias posibles aceptando experimentarlas. Luego es “una posibilidad de experiencia” que el Consejo Constitucional reconoció en su Decisión nº93-322 DC de 28 de julio de 1993. Dicha alternativa podía ser accionada únicamente por los establecimientos públicos de carácter científico, cultural y profesional. Pertenece al legislador “definir la naturaleza (...) de estas experimentaciones”¹⁴⁹³. En 2001, si el Consejo Constitucional no reconoce un derecho a la experimentación, considera que una experimentación puede operarse en el ámbito legislativo¹⁴⁹⁴.

Por otra parte, experimentar es “preceder la reforma, es un modo de gobierno audaz pero debe estar enmarcado por una regla estable incontestable, es decir por la Constitución”¹⁴⁹⁵. El reconocimiento de un derecho a la experimentación se produce con la revisión constitucional de 2003. Tras la promulgación de la Ley constitucional de 28 de marzo de 2003. La reforma

¹⁴⁸⁹ CE, sect. 13 octobre 1967, Pény, Recueil pág.365 ; 21 février 1968, ordre des avocats à la cour de paris, req. Nº68615 à 68621, 68636 y 68637 ; CAA Paris, 6 novembre 2003, Union nationale interuniversitaire, req.nº02PA02821.

¹⁴⁹⁰ CROUZATIER-DURAND F., « *Réflexions sur le concept d'expérimentation législative* », Revue Française de Droit Constitutionnel nº56, 2003/4, pp.675-695 (pág.675).

¹⁴⁹¹ Premier Ministre, CR, séance du 29 octobre 2002, JOAN pp.3213-3214.

¹⁴⁹² BALLIGAND J-P., CR de 22 novembre 2002, JOAN du 22 novembre 2002, pág.5598.

¹⁴⁹³ Conseil Constitutionnel nº93-322 DC de 28 juillet 1993, Etablissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, RFDC, 1993, pág.820.

¹⁴⁹⁴ Conseil Constitutionnel nº2001-454 DC du 17 janvier 2002, “Loi relative à la Corse », Cahier du Conseil Constitutionnel nº12, Jurisprudence, Analyse sommaire.

¹⁴⁹⁵ DRAGO G., « *Expérimentation et Constitution* », AJDA, 21 octobre 2002.

constitucional de 28 de marzo de 2003 relativa a la organización descentralizada de la República consagra la experimentación local, y más precisamente, establece dos tipos de experimentación que pueden accionar las colectividades territoriales. Primero, el artículo 72 apartado 4 de la Carta Magna dispone que “en las condiciones previstas por la ley orgánica, salvo que se trate de las condiciones esenciales para el ejercicio de una libertad pública o de un derecho garantizado por la Constitución, las entidades territoriales o agrupaciones podrán, cuando esté previsto por la ley o por el reglamento, derogar, a título experimental y para una duración y fin limitados, las disposiciones legislativas o reglamentarias que rigen el ejercicio de sus competencias.” Para el ponente del proyecto de ley “esta redacción debe ser entendida a la vez como autorizando una derogación de las reglas de distribución de competencias y una derogación a las reglas que regulan la competencia delegada”¹⁴⁹⁶. Estas disposiciones se añaden a las experimentaciones establecidas en el artículo 37.1 de la Constitución, igualmente emanadas de la revisión constitucional de 2003.

Para unos, “la experimentación tal y como se encuentra consagrada en la Constitución, aparece, primero, como una expresión de la autonomía local y es esta dimensión simbólica que plantea y sigue planteando problemas para los que piensan defender al Estado y la República una e indivisible”¹⁴⁹⁷ y mientras que para otros es un proceso que “ve al Estado decidir solo de lo que quiere deshacerse y proceder después a una selección de las colectividades que aplicarán este régimen derogatorio”¹⁴⁹⁸. La experimentación local tiende a incrementar el poder normativo de las colectividades territoriales. Estas últimas tienen el derecho de experimentar, en los casos legalmente establecidos y ejercen de manera provisional un poder legislativo delegado. No obstante, dicho poder se encuentra estrechamente controlado por las autoridades centrales. El Prefecto tiene la facultad de suspender una medida experimental si la considera ilegal. Pero es el legislador quién decide si modifica, abandona o generaliza la experimentación. “Mientras la experimentación local debía constituir el soplo de la iniciativa, es el legislador o el gobierno, según la naturaleza de la experimentación, quiénes determinan el objeto de las experimentaciones, la naturaleza jurídica y las características de las colectividades territoriales autorizadas a participar en ella, así como los casos en que la experimentación puede ser emprendida: no se trata de entregar

¹⁴⁹⁶ CLEMENT P., Rapport sur le projet de réforme constitutionnelle, Doc. N n°376, pág.91.

¹⁴⁹⁷ DEROSIER B., Débats AN, 3^{ème} séance du 15 juillet 2003.

¹⁴⁹⁸ PONTIER J-M, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », AJDA 2003, 14715.

un poder de iniciativa legislativa a las colectividades locales”¹⁴⁹⁹. Con su decisión n°2004-503 de 12 de agosto de 2004, el Consejo Constitucional reafirma que el marco experimental, modificado por la revisión constitucional de 28 de marzo de 2003, refuerza el derecho de experimentación, precedido por “la posibilidad de experiencia”. En esta ocasión, el Consejo Constitucional distingue dos tipos de experimentaciones¹⁵⁰⁰: En primer lugar las experimentaciones “mayores” que consisten en “experimentar una nueva legislación o una nueva reglamentación al nivel local con vistas a una eventual generalización a nivel nacional (El Estado retoma el control al final del proceso)”; En segundo lugar, las experimentaciones “menores” que buscan a “estabilizar jurídicamente experimentaciones que tienen una naturaleza similar a las anteriormente operadas en el marco ampliamente entendido de la reforma administrativa”. La experimentación es un proceso circunscrito en el tiempo y en el espacio que tiene vocación a generalizarse. Sin embargo, estas dos características no se articulan de forma adecuada siempre. En efecto basta con un cambio de escala temporal o espacial para observar cambios en los impactos de un programa social. Los mecanismos introducen efectos de equilibrio. La extensión de un micro-dispositivo tiene efectos añadidos que modifican los equilibrios.

Por consiguiente, la experimentación se configura como un proceso flexible de ensayo de una norma adoptada por decisión de las colectividades territoriales, y adaptada a las singularidades de un territorio determinado, y que podría servir para trascender los obstáculos presentes en los espacios transfronterizos.

§2.- La experimentación como proceso eficiente de actuación pública transfronteriza

El proceso experimental iniciado en una zona transfronteriza permite evaluar si un dispositivo constituye una respuesta ajustada a las características del territorio en el que se aplica, evidenciando la necesaria cercanía de la acción pública así como la proximidad de la norma ensayada (A), y permite diseñar una respuesta desfronterizada por parte de los poderes públicos (B).

¹⁴⁹⁹ CHAVRIER G., « *L’expérimentation locale : vers un Etat subsidiaire ?* », in *Annuaire des collectivités locales*, tome n°24, 2004, pp.43-52 (51).

¹⁵⁰⁰ Cahiers du Conseil Constitutionnel n°17, Décisions et documents du Conseil Constitutionnel, Jurisprudence, Décision n°2004 DC, 12 août 2004 – Loi relative aux libertés et responsabilités locales.

A.- La posibilidad de un ensayo de proximidad de la norma

En primer lugar, conviene establecer que la regla de derecho, la norma, no está ya asegurada de una legitimidad *ab initio*, relacionada con sus características propias, con los valores que encarna, con su potencia normativa intrínseca; su legitimidad depende de su aptitud a garantizar la realización de determinados objetivos, de la eficacia de los resultados registrados¹⁵⁰¹. Por ello, la racionalización del proceso de producción de políticas públicas cubre tres vertientes: “una dinámica metódica, fundada en la explotación de herramientas técnicas nuevas; una dinámica incremental, motivada por una exigencia de eficacia social y por último, una dinámica evaluativa, caracterizada por la introducción de dispositivos permanentes de correcciones y ajustes”¹⁵⁰². Por consiguiente, la norma ostentaría un carácter cada vez más empírico, apoyado en la experiencia y la observación y no más en la sola teoría¹⁵⁰³.

En segundo lugar, hasta la reforma de 2003, “las colectividades locales no son dueñas de los procedimientos de experimentación; siguen una hoja de ruta conformándose a leyes y reglamentos que contienen disposiciones experimentales”¹⁵⁰⁴. Sin embargo, con la consagración jurídica en marzo de 2003 de la experimentación como proceso de laboratorio, no es el avenimiento de un derecho a la experimentación sino un “derecho a pedir” beneficiarse de una experimentación¹⁵⁰⁵. En efecto es el Estado que tutela la experimentación como proceso. La implementó al principio en el marco de eventuales transferencias de competencias y luego como medio de ajuste frente a la evolución de la acción pública.

En tercer lugar, en materia de política pública de empleo, el estudio de los dispositivos a favor del empleo ha permitido observar cómo las medidas se van adaptando a las mutaciones del mercado laboral. Frente a aquellos cambios, respuesta a la constatación de las disfunciones de la legislación, la experimentación legislativa es conforme a la racionalidad nueva que preside la construcción de políticas públicas¹⁵⁰⁶. Por otra parte, la experimentación viene a traducir el ocaso del idealismo normativo revelando las lagunas de la regla de derecho. En efecto,

¹⁵⁰¹ CHEVALLIER J., « *La rationalisation de la production juridique* », in *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat* », publisud, 1991, pág.19.

¹⁵⁰² *Ibidem*, pág.31.

¹⁵⁰³ MAMONTOFF C., « *Réflexions sur l'expérimentation du droit* », RDP, 1998-2, pág.353.

¹⁵⁰⁴ PIRON M., Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi organique, (n° 955), relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales, 18 juin 2003, pág.13.

¹⁵⁰⁵ BRISSON J-F., « *Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales* », AJDA, 2003, pág.529.

¹⁵⁰⁶ CHEVALLIER J., « *Les lois expérimentales: le cas français* », *op.cit.*, pág.135.

mientras el tejido legislativo se hace más grueso de legislatura en legislatura, su calidad se deteriora. Mediocrementemente redactadas, oscuras, a menudo inefectiva, de corta duración de vida, las leyes contemporáneas ofrecen el triste espectáculo de una decadencia que se acelera¹⁵⁰⁷. Esta deterioración se explica en parte por la necesidad de fijar reglas en ámbitos siempre más técnicos, evolutivos, que justifica “la aparición de un nuevo tipo de regulación caracterizado por constantes adaptaciones”¹⁵⁰⁸. Además, la regla de derecho se ha convertido en una “técnica operativa, más aún en una técnica de gestión”. La concepción tradicional de la regulación se eclipsa progresivamente frente a una introducción creciente de la ley a las políticas públicas, volviéndose medios de implementación de aquellas. Ante la evolución de la acción pública, la ley debe adaptarse y alcanzar un grado de eficiencia siempre mayor. La búsqueda de una cierta racionalidad en la elaboración normativa, el método experimental puede figurar como un medio de ajustar una norma a las necesidades reales, y por consiguiente aportar las correcciones pertinentes.

Por otra parte, resulta “lógico, sino necesario, que se pueda apreciar los efectos concretos o la eficiencia de los instrumentos jurídicos de cambio o mejora de los datos socio-económicos”¹⁵⁰⁹. La racionalización de la acción pública impone pues una evaluación. Cabe indicar que en Francia, la experimentación ha sido accionada por el Estado con la finalidad de ensayar transferencias de competencias a las colectividades territoriales. Así, el Estado inició procesos experimentales en una o varias colectividades pilotos para probar competencias que ejercía. La experimentación local no ostenta solo “una función cognitiva sino que desemboca directamente en el proceso decisonal”¹⁵¹⁰. Al lado de la experimentación de impulso estatal, la Ley constitucional de 28 de marzo de 2003 consagra la experimentación normativa local. Directamente inspirada por las ciencias duras, la experimentación jurídica se configura como un proceso pragmático destinado básicamente a pasar de una norma “de masa” a una norma “de proximidad, “poner a prueba la pertinencia de nuevas normas dándolas un ámbito de aplicación territorial o material restringido”. Aparece como “un instrumento que debe permitir avanzar con más seguridad y eficacia en la vía de las reformas en una sociedad marcada por la complejidad”¹⁵¹¹. Por otra parte, la experimentación permite tomar en cuenta las

¹⁵⁰⁷ VIANDER A., “*La crise de la technique législative* », Droits, 1986, n°4, pág.75.

¹⁵⁰⁸ CONSEIL D'ETAT, Rapport public 2006, Sécurité juridique et complexité du droit, La Documentation française, 2006, pág.233.

¹⁵⁰⁹ JEAMMAUD A. y SERVERIN E., “*Evaluer le droit*”, Dalloz, 1992, pág.264.

¹⁵¹⁰ CHEVALLIER J., “*Les lois expérimentales: le cas français*”, op.cit, pág.132.

¹⁵¹¹ Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République n° 24 rectifié, Sénat, session ordinaire de 2002-2003, Annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 2002 : « L'article 2 du projet de loi introduit dans la Constitution un article 37-1 qui habilite le législateur à procéder à des expérimentations. La même faculté est donnée au Gouvernement, pour l'exercice de son pouvoir réglementaire. Destinée à éprouver la pertinence de nouvelles normes en leur donnant un champ d'application territorial ou matériel restreint, l'expérimentation est un instrument qui doit permettre d'avancer avec plus de sûreté et d'efficacité sur la voie des réformes dans une société

singularidades inherentes a un territorio o a un sector. Se trata de adaptar las reglas de derecho a la diversidad de las situaciones locales.

En cuarto lugar, la experimentación es entonces un proceso de adaptación territorial. La reforma de 2003 ilustra la voluntad de adaptar las reglas nacionales a los particularismos territoriales y en particular a los de departamentos. Francia es un Estado “pluri-legislativo”, es decir un Estado que comprende varias fracciones dotadas de legislaciones particulares.”¹⁵¹² En Francia, existe “la convicción de que las políticas públicas deben y pueden ser concebidas en un crisol único, el que dibuja la representación nacional, y deben y pueden implementarse según un modo uniforme, garante de la igualdad de los ciudadanos”¹⁵¹³. Además de temer la disolución de la unidad de la Nación, consta que existe una “ola de sospechas de incompetencia o de aventurismo que expresan nuestros responsables hacia los responsables locales”¹⁵¹⁴. No obstante, el marco en el que se constitucionaliza el derecho a la experimentación como instrumento de ajuste de normas o de políticas públicas restringe el poder normativo de las colectividades territoriales. Con respecto a la posibilidad de derogación, “entre una habilitación general e incondicionada que autorizará a repudiar discrecionalmente la regla de principio y un texto preciso que ordenará expresamente las hipótesis de apartamiento y las soluciones de sustitución, pueden encontrarse un gran número de soluciones intermedias de las que dependerá el alcance de este nuevo poder”¹⁵¹⁵. En consecuencia, la experimentación se convierte entonces en un medio de poner a prueba reformas que controla estrechamente el Estado. Además, la experimentación normativa local abre una caja de pandora en cuanto el debate relativo a la forma del Estado. Si existe la discusión entre el Estado unitario, como Francia y el Estado federal como Alemania, se diseña una tercera forma, el Estado regional como España. El Estado regional presentan especificidades que no corresponden a las de un Estado unitario y no dispone de todas las prerrogativas como el Estado federal, es un tipo híbrido. En este marco, las regiones disponen de autonomía política y del poder legislativo. Es la carta magna que viene a repartir las competencias entre el Estado central y las regiones periféricas. La peculiaridad del Estado regional es su carácter indivisible. Las regiones son autónomas políticamente pero no

marquée par la complexité. Elle constitue, en particulier, un moyen pour progresser sur la voie de l'indispensable réforme de l'Etat. ». <http://www.senat.fr/leg/pjl02-024.html>

¹⁵¹² LAMPUE P., *Droit d'Outre-mer et de la coopération*, Dalloz, 4^{ème} ed. 1969, pág.4.

¹⁵¹³ AUBY J-B., “*Réflexions sur la territorialisation du droit*”, in *Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence, La profondeur du droit local*, Dalloz, 2006, pág.2.

¹⁵¹⁴ PONTIER J-M., “*L'expérimentation et les collectivités locales*”, *op.cit.*, pág.173.

¹⁵¹⁵ FAURE B., “*L'intégration de l'expérimentation en droit public français*”, in *Mélanges Franck Moderne*, Dalloz, 2004, pág.186.

soberanas. En segundo lugar, la experimentación normativa local como señal concreto de la descentralización viene a confirmar una tendencia: la de la ineluctable territorialización del derecho. En Francia, se establecieron tratos diferenciados hacia determinados territorios, por ostentar éstos características que lo justificaban, instaurando así un régimen de discriminaciones territoriales. Se incorporan a esta dinámica de amoldamiento de la regla de derecho a las peculiaridades de un territorio, las asimetrías institucionales generadas por el legislador¹⁵¹⁶. Se trata entre otras de la categoría de las colectividades territoriales con estatuto particular, como es el caso de Córcega desde 1991. Pero también cabe pensar en la elaboración de un proyecto de evolución institucional que presentó el País Vasco francés en 2013. En efecto, con la reforma de las colectividades territoriales iniciada en 2008 y cristalizada en la ley de 16 de diciembre de 2010, el concepto de País definido como un territorio caracterizado por una cohesión geográfica, económica, cultural o social desaparece y con él, la estructura de Consejo de Desarrollo al desaparecer su fundamento jurídico. También, los límites inherentes al dispositivo actual que funciona en un marco asociativo y los desafíos siempre más importantes que conoce el País Vasco han conducido el Consejo de Electos a solicitar la posición del Consejo de Desarrollo con respecto al futuro institucional del País Vasco. Tras la realización de un diagnóstico sobre la gobernanza en el País Vasco que ha consistido primero en identificar las misiones que debería desarrollarse a la escala del País Vasco en los principales ámbitos de acción pública y en realizar un inventario de las formas de organizaciones que ofrecía nuestro sistema jurídico. En segundo lugar, ha sido necesario proceder al análisis jurídico de las misiones por expertos jurídicos de la Universidad de Pau para identificar las soluciones jurídicas a las orientaciones propuestas por los grupos de trabajo reunidos para el examen de las misiones¹⁵¹⁷. Para completar este diagnóstico, se han realizado 45 entrevistas a actores políticos y civiles para recoger sus puntos de vista con respecto a la evolución institucional del País Vasco. El 5 de abril de 2012, el Consejo de Desarrollo se posicionó a favor de la creación de una Entidad territorial de estatuto particular en base a los ámbitos competenciales definidos previamente. En efecto, 6 ámbitos de acción pública aparecen como prioritarios (definición de políticas públicas a escala del País Vasco):

¹⁵¹⁶ AUBY J-B., *“Réflexions sur la territorialisation du droit”*, op.cit, pág.6

¹⁵¹⁷ GOURDOU J. y MASSIAS J-P. (Dir.), *Exploration de l’hypothèse de la création d’une collectivité territoriale à l’échelle du Pays Basque*, Université de Pau et des Pays de l’Adour, pág.83: « La explotación (del derecho) traiciona la dificultad persistente de los poderes públicos a deshacerse de los reflejos históricos condicionados por una desconfianza instintiva hacia todo lo que se distingue del modelo único, percibido como garante de la igualdad entre los ciudadanos en el conjunto del territorio. Los pocos precedentes (Córcega, Alsacia) demuestran que la consagración de tales colectividades con estatuto particular (dotadas de instituciones específicas y/o de competencias más o menos derogatorias) se encuentra sistemáticamente el fruto de un largo proceso, al final del que una reivindicación local fuerte y mayoritariamente defendida desemboca en lo que aparece aun como una “concesión” del Estado tomando la forma de una infracción a la uniformidad de la organización descentralizada”.

el euskera, la cultura, la vivienda, el desarrollo económico, la agricultura y los transportes en común. Otros cuatro ámbitos transversales ha sido identificados como prioritarios: el desarrollo sostenible, la promoción del territorio/turismo, la cooperación transfronteriza y la cooperación con los territorios vecinos. Igualmente, se han determinado ámbitos de acción pública que el País Vasco podría coordinar: la ordenación del territorio, la formación, el empleo, la inserción, el dialogo social, la enseñanza superior, la juventud, las basuras, el agua, las personas frágiles, la asistencia sanitaria. A partir de estas reflexiones, se formuló la alternativa de estudiar la posibilidad de crear una entidad territorial con estatuto particular por medio de la experimentación que contempla la Constitución francesa: se trata de una evolución progresiva con el ejercicio derogatorio de algunas competencias, reforzando las misiones de coordinación y las ejercidas actualmente por el dispositivo.

En definitiva, el País Vasco francés a través de su Consejo de Desarrollo confirmó la necesidad de una evolución hacia una entidad territorial con un estatuto particular que permita ejercer directamente competencias y representar los intereses del territorio en la perspectiva de un reconocimiento territorial e identitario (elecciones de una asamblea mediante sufragio universal directo, un ejecutivo, competencia, medios con fiscalidad propia), sin que sea un estrato suplementario en el milhojas administrativo francés. Frente a esta discriminación territorial, la jurisprudencia constitucional admitió que la aplicación de reglas distintas en determinados territorios “respondían a la toma en cuenta de situaciones diferentes y no desconoce el principio de igualdad”¹⁵¹⁸. Además “el principio de igualdad no es un obstáculo a lo que el legislador decida (...) son medidas de incitación al desarrollo de algunas partes del territorio nacional con el objetivo del interés general”.

B.- La experimentación como proceso de desfronterización de la acción pública

El derecho a la experimentación introducido en la Constitución francesa viene a cuestionar de alguna forma la soberanía de la ley. Otorgar esta posibilidad a las colectividades territoriales puede aparecer como revolucionario en un país centralizado como Francia. Para entender porque esta introducción resulta tan sorprendente, es imprescindible interesarse al concepto de soberanía nacional. Emerge durante la revolución francesa y da la luz a los principios de unidad y de igualdad. Creada en 1789, la sociedad de los amigos de la Constitución, llamada

¹⁵¹⁸ DC n°94-358 DC de 26 de enero de 1995, JORF de 1.02.1995.

también Club des Jacobins¹⁵¹⁹ concibió y participó en la Revolución francesa hasta la caída de Robespierre el 9 thermidor año II, y sus miembros son los actores del régimen de la Convención, periodo en el que se fijó la idea de Nación y su carácter unitario. También es durante la Convención cuando se estableció un rígido régimen de centralización de los poderes para luchar contra los enemigos de la República. Es en aquella época cuando se creó el mito del jacobinismo que drena las instituciones de la República francesa desde entonces. Hoy en día, el jacobinismo reúne los que rechazan el cuestionamiento de la organización centralizada del Estado o el reconocimiento de una legitimidad diferente a la que emana del Parlamento y su corolario, el Estado central. Por consiguiente, para los jacobinos resulta inconcebible otorgar un poder normativo a las colectividades territoriales. “Sería el desmantelamiento de la soberanía nacional, contrario al interés general, encarnado solo por el Parlamento, una ruptura de la unidad de la ley y el fin de la igualdad de todos ante aquella.”¹⁵²⁰ Las olas sucesivas de descentralización que se produjeron en Francia desembocaron en la emergencia de duplicidades de los servicios del Estados con respecto a las competencias descentralizadas de las entidades locales. Ilustra los límites del proceso de descentralización a la francesa que desemboca en una “desconcentralización” reveladora del Estado jacobino. Esta desconfianza perpetua del Estado hacia las competencias normalmente descentralizadas conlleva duplicidades de ingeniería, costos, tardía en la toma de decisiones, desresponsabilización de los actores y finalmente, una eficacia y eficiencia debilitada de la acción pública.

La descentralización francesa conlleva también un fenómeno de territorialización del derecho. De alguna manera, “donde hay descentralización, hay necesariamente un cierto grado de territorialización del derecho”¹⁵²¹. La acción de descentralizar significa que se otorgue una autonomía decisional a las colectividades territoriales, lo que permite adaptar la acción pública a las singularidades que caracterizan el territorio. Por consiguiente, la descentralización no se resume en un proceso de distribución de competencias entre el centro y las periferias sino que plantea un problema “de naturaleza territorial”¹⁵²². En efecto, las colectividades locales ejercen “una competencia de alguna forma “natural” que no necesita estar reconocida por un texto: la que las conduce a ordenar su territorio y a ponerse en primera

¹⁵¹⁹ Por estar domiciliado en el convento dominicano de los Jacobinos en la calle Saint-Honoré en París.

¹⁵²⁰ CREUSOT S., Une nouvelle organisation décentralisée de la République, coll. Systèmes, collectivités locales, LGDJ, 2012, pp.115-116.

¹⁵²¹ AUBY J-B., “*Réflexions sur la territorialisation du droit*”, *op.cit.*, pág.3.

¹⁵²² MADIOT Y., “*Vers une “territorialisation” du droit*”, RFDA, 1995, pág.950.

línea para garantizar su crecimiento”¹⁵²³. La descentralización configura el territorio como el vector de la acción pública y por tanto del derecho.

A través de la experimentación a escala local, tal y como lo establece el artículo 72.4 de la Constitución de 4 de octubre de 1958, se ofrece la oportunidad de probar in situ una nueva política pública, una nueva norma con la finalidad de averiguar que produce los efectos, los resultados esperados. Desemboca sobre una adaptación de la ley a la singularidad del territorio que acoge la experimentación, y en su caso la corrección pertinente. Así, mediante las experimentaciones sobre transferencias de competencias, realizadas en algunas colectividades territoriales a petición del Estado, permitía adaptar las condiciones de transferencias a la hora de generalizar al conjunto de los territorios. Pero la experimentación normativa local desarrollada a iniciativa de una colectividad territorial, y derogando a “las disposiciones legislativas y reglamentarias que regulan el ejercicio de sus competencias”, constituye la concretización de un cierto grado de autonomía de la representación territorial. Sin embargo, “una misma ley podrá evidentemente, de modo experimental, prever la transferencia de competencias en beneficio de determinadas colectividades territoriales y, al mismo tiempo, autorizarlas a derogar las disposiciones legislativas que regulan el ejercicio”¹⁵²⁴. En este marco, la experimentación normativa local permite a las colectividades territoriales, en primer lugar, de adaptar la regla de derecho a sus necesidades derogando, en base a determinados requisitos, a leyes y reglamentos que regulan sus competencias. De una cierta manera, la experimentación moldea la regla de derecho, la “mejora”, la perfecciona, según las situaciones sociales inherentes a las especificidades geográficas del territorio considerado, garantizando una mayor seguridad jurídica al ciudadano. Lo que no faltó de subrayar el Consejo de Estado francés al afirmar que “la realidad económica y social siendo extremadamente diversa, sería una vista teórica, incluso absurda imaginar leyes y reglamentos imponerse de manera uniforme a todos los actores y todas las situaciones”¹⁵²⁵. Finalmente la territorialización creciente del derecho deja aparecer una evolución de una regla jurídica abstracta hacia una dimensión más bien concreta y ajustada a las realidades locales. Así, a través del derecho a la experimentación (que en realidad es el derecho a solicitar una experimentación) atribuido a las colectividades territoriales, se reconoce “la capacidad de liberar las energías locales en todas las partes de nuestro territorio y de desarrollar iniciativas

¹⁵²³ *Ibidem*.

¹⁵²⁴ LONGUET G., Rapport sur le projet de loi organique relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales, n°408, Document parlementaire, Sénat, 16 juillet 2003, pág.33.

¹⁵²⁵ CONSEIL D'ETAT, Rapport public 1996, Sur le principe d'égalité, EDCE n°48, La Documentation française, pág.41.

más cercanas de las preocupaciones de nuestros conciudadanos”¹⁵²⁶. En segundo lugar, la experimentación introduce discriminaciones positivas, es decir que permite “romper temporalmente la igualdad jurídica para reconstituir la igual real”¹⁵²⁷. En el caso del territorio transfronterizo, la experimentación aplicada a las políticas de empleo consistiría en establecer una diferenciación jurídica de trato hacia el trabajador transfronterizo activo o desempleado, “creada de manera temporal, cuya autoridad normativa afirma expresamente que tiene por meta favorecer una categoría determinada de personas físicas o moral en detrimento de otro para compensar una desigualdad de hecho preexistente entre ellas”¹⁵²⁸, pero que no se resume a “una simple medida positiva instituida por el derecho a favor de determinados grupos sociales”¹⁵²⁹.

En resumidas cuentas, en primer lugar, iniciar un proceso experimental en un espacio geográfico transfronterizo caracterizado por el pluralismo jurídico y con un sistema de reparto competencial propio de cada ordenamiento, es concebible bajo la condición de que el Estado francés lo apruebe. En efecto, “la innovación que constituye el derecho a la experimentación reconocido a las colectividades territoriales (...) produce sólo ajustes menores en el ordenamiento jurídico regulando las relaciones entre el Estado y las instituciones locales. Esta ausencia de ruptura con una concepción restrictiva de la autonomía local mantiene un marco jurídico ambiguo”¹⁵³⁰. Si se reconoce constitucionalmente un derecho a experimentar a las colectividades territoriales, su ejercicio queda bajo la tutela del Estado. Que sea en el caso de una experimentación normativa local establecida en el artículo 72.4 de la Constitución o de una experimentación de carácter nacional regulada en el artículo 37-1 de la Carta Magna, ambas quedan bajo custodia estatal. En segundo lugar, de esta evolución, se desprende el potencial en términos de acción pública que caracteriza la experimentación a nivel territorial. El espectro de aplicación de este método es muy amplio e invita a pensar que quizás se abra la alternativa de adaptar el derecho nacional a circunstancias particulares y que permita en cierta medida que las colectividades territoriales puedan diseñar las reglas aplicables según las características de su ámbito territorial. En Francia, existen casos de adaptación del derecho nacional debido a particularidades económicas, geográficas y culturales como es el caso de

¹⁵²⁶ KAROUTCHI R., Séance du 21 juillet 2003, Sénat.

http://www.senat.fr/seances/s200307/s20030721/s20030721004.html#REF_13

¹⁵²⁷ FOULETIER M., Recherches sur l'équité en droit français, LGDJ, 2003, pág.217.

¹⁵²⁸ MELIN-SOUCRAMANIEN F., “*Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires*”, RFDA 1997, pág.911.

¹⁵²⁹ CHEVALLIER J., “*Réflexions sur la notion de discrimination positive*”, in Mélanges G.Cohen-Jonathan, vol. n°1, Bruylant, 2004, pág.421.

¹⁵³⁰ FIALAIRE J., “*La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales : entre classicisme juridique et nouveau droit managérial*”, Pouvoirs locaux n°59, 2003, pág.48.

los Territorios de Ultra mar o de Alsacia. Esta territorialización del derecho fomentada por el proceso experimental podría extenderse a territorios específicos como lo son los espacios transfronterizos. En efecto, tras un periodo de concertación entre las representaciones de los Estados francés, español y los ejecutivos aquitano y vasco, la Región Aquitania podría ejercer en el marco de una experimentación-transferencias, la competencia en materia de empleo para compensar el desequilibrio que existe con un territorio extranjero como es la Comunidad Autónoma del País Vasco. En este contexto, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial podría recibir mandato de elaborar un proyecto de medidas de lucha contra el desempleo que tome en cuenta las especificidades del territorio transfronterizo, en colaboración con los actores de los sistemas de empleo respectivos.

Sección II.- La experimentación como marco idóneo de hibridación de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania-Euskadi

Debido a las restricciones impuestas a las administraciones actuando en el ámbito del empleo, tanto en España como en Francia, la implementación de programas experimentales puede revelar una forma de renovación, actualización, adaptación y modernización de la acción pública en un contexto policéntrico. Puede ser “un ejercicio de creatividad institucional, poniendo en interacciones múltiples niveles de gobierno pero también actores administrativos y societales en un juego complejo de gobernanza multiniveles. Si es posible que la implementación de la experimentación en las políticas sociales europeas haya dejado emerger un “espacio europeo de acción pública fragmentado”¹⁵³¹, resulta también que a través del proceso experimental, tanto la concepción como la implementación de políticas públicas se ajustan a la realidad territorial hasta la posibilidad de un eventual abandono de la experimentación si no resulta pertinente y concluyente. Así si la Región Aquitania ejerce su derecho a la experimentación en materia de empleo, y ensaya durante un determinado plazo el ejercicio de la competencia correspondiente, podría reequilibrar el juego competencia con la Comunidad Autónoma de Euskadi, e implantar una forma de desfronterización (§1) de las medidas de lucha contra el desempleo por haberlas definidas conjuntamente y haber organizado tanto la financiación como la implementación. Sin embargo, la posibilidad de experimentar una competencia o una norma está tutelada por el Estado (§2).

¹⁵³¹ BIAREZ S., « *Repenser la sphère locale selon l'espace public* », contribution au IV^{ème} Congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence, 1996.

§1.- La posible desfronterización de las políticas de empleo a través de una experimentación constitucional y unilateral en Francia

En Francia, desfronterizar las políticas de empleo en una zona como el espacio eurorregional implica que la Región Aquitania pueda intervenir en dicho ámbito. El proceso experimental se configuraría entonces como una alternativa de transferencia competencial a esta colectividad territorial y consecuentemente abriría la posibilidad de extirpar las medidas de lucha contra el desempleo de la influencia de la frontera. Sin embargo, a pesar de la constitucionalización del derecho a la experimentación otorgado a las colectividades territoriales, su contenido se circunscribe a un “derecho a pedir una experimentación” puesto que el Estado interviene en todas las fases del proceso experimental (A). La técnica experimental aparece, no obstante como un instrumento de ajuste de las políticas de empleo (B).

A.- La experimentación en Francia, el Estado como maestro del juego

Francia es y seguirá siendo un Estado unitario tradicional. La constitucionalización de la experimentación normativa no ha replanteado la pertinencia de dicha forma de Estado. El derecho “de solicitar una experimentación” se encuentra estrictamente enmarcado por tres limitaciones: en primer lugar, es el Estado que decide de la experimentación. En efecto la facultad de experimentar a nivel local está subordinada a la adopción de un texto de habilitación que fija el objeto y la duración de la experimentación así como las condiciones que deben cumplir las colectividades candidatas y los textos que las colectividades podrán derogar. En segundo lugar, los actos derogatorios adoptados por las colectividades están bajo la vigilancia del representante del Estado y deben estar publicados en el diario oficial. En tercer lugar, es el Estado que establece las condiciones de salida de la experimentación.

En cuanto a la experimentación establecida por el artículo 72 apartado 4 de la Constitución, es importante subrayar que la tutela estatal es inherente a la función de control de legalidad de las normas adoptadas por colectividades territoriales. “No puede haber colectividad territorial sin control. Si el control desaparece, la colectividad territorial se convierte en otra cosa que un componente del Estado unitario centralizado: cambia de naturaleza y se identifica a la

colectividad componente de un Estado de tipo cuasi-federal”¹⁵³². Esta sujeción de los actos dictados en el marco experimental por las colectividades territoriales participantes, “aunque deroguen a la ley, emanan de las colectividades locales y quedan, por tanto, sometidos como tales al control del juez administrativo, en las condiciones casi idénticas a los otros actos y resoluciones de las colectividades”¹⁵³³. El procedimiento que permite iniciar una experimentación y las modalidades de ejercicio del control de legalidad están regulados en el Code Général des Collectivités Territoriales en los artículos LO 1113-1 a LO 1113-7. En primer lugar, con respecto a La determinación del sujeto, del objeto y de la duración del proyecto experimental (Artículo LO 1113-1), es a través de una ley que autoriza la experimentación en base al artículo 72 apartado 4 de la Constitución, que una colectividad territorial puede derogar, a título experimental a las disposiciones legislativas que regulan el ejercicio de sus competencias. En dicha norma debe figurar expresamente definida primero, la naturaleza así como las características de las colectividades autorizadas a practicar la experimentación y el plazo en el que las colectividades pueden comunicar su voluntad de participar en dicho proceso; segundo, el objeto de la experimentación, segundo, su duración que no puede exceder un periodo de cinco años para evitar que la experimentación se transforme en “subterfugio destinado a instaurar una reglamentación de geometría variable que tiene por efecto suspender sine die la igualdad de los ciudadanos ante la ley”¹⁵³⁴, tercero las disposiciones (legislativas y/o reglamentarias) que se pretende derogar. Por otra parte, interesa detenerse sobre los sujetos involucrados en el proceso de experimentación es decir las colectividades territoriales. La participación de las comunas, departamentos y regiones a una experimentación no plantea mayor dificultad pero con respecto a una agrupación de colectividades territoriales a fortiori incorporando colectividades territoriales extranjeras. El artículo 72 apartado 4 abre la posibilidad a agrupaciones de colectividades de derogar, a título experimental a disposiciones legislativas o reglamentarias que regulan el ejercicio de sus competencias. Por consiguiente, desde un punto de vista teórico, todas las colectividades pueden participar a una experimentación. Resulta que el artículo 2 de la Ley orgánica n°2003-704 de 1 de agosto de 2003 relativa a la experimentación de las colectividades territoriales que añade el artículo LO 5111-5 al Código General de Colectividades Territoriales abre el campo de aplicación de la experimentación a los establecimientos públicos agrupando exclusivamente colectividades territoriales. Se excluyen a los Sindicatos Mixtos por

¹⁵³² FAVOREU L y PHILIPP L., Les Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel, 14^{ème} ed. 2007, pág.488.

¹⁵³³ PIRON M., Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi organique, (n° 955), relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales, 18 juin 2003, pág.32.

¹⁵³⁴ CONSEIL D'ETAT, Rapport public 1996, Sur le principe d'égalité, EDCE n°48, La Documentation française, pág.52.

incorporar otras personas morales de derecho público. Por consiguiente, una Agrupación Europea de Cooperación Territorial de derecho francés está justamente regulada por las normas relativas a los Sindicatos Mixtos. Lo definitivamente impide la participación de este tipo de estructura a una experimentación normativa local que reúne colectividades territoriales de varios Estados miembros.

En segundo lugar, una experimentación está condicionada a la autorización estatal (Artículo LO 1113-2). Por una parte, Las colectividades territoriales susceptibles de integrar el proceso experimental pueden, en el plazo anteriormente citado, mediante resolución motivada del Pleno, solicitar el beneficio de la experimentación. Dicha petición se presenta al representante del Estado (Prefecto de Región si es una región que lo solicita o el Prefecto de Departamento, si es un departamento o una comuna que lo pide), que, tras el previo examen y las observaciones pertinentes formuladas, lo comunica al Ministro encargado de las colectividades territoriales. Un segundo examen de la petición se realiza a nivel gubernamental para comprobar que las condiciones legales de participación a la experimentación están reunidas y, si es el caso, se publica, mediante decreto, la relación de las colectividades autorizadas a participar en la experimentación. Queda claro que la iniciación de una experimentación depende de la aprobación estatal, la colectividad territorial disponiendo sólo de “un derecho a solicitar una experimentación” puesto que “sin embargo, nada prohíbe que las colectividades territoriales tengan una fuerza de proposición en la materia”¹⁵³⁵. Por otra parte, una experimentación está tutelada por el Estado (Artículo LO 1113-3). El Gobierno, actuando a través de un decreto adoptado en Consejo de Estado, autoriza en virtud del artículo 72 apartado 4 de la Constitución, las colectividades territoriales a derogar, a título experimental a las disposiciones reglamentarias que regulan el ejercicio de sus competencias e indica las modalidades de evaluación de las disposiciones adoptadas en base a la autorización. El Gobierno informa al Parlamento del balance de las evaluaciones de la experimentación realizada. En tercer lugar, los actos adoptados en el marco del proceso experimental (Artículo LO 1113-4) son actos de carácter general e impersonal adoptados por una colectividad territorial derogando disposiciones legislativas que deben mencionar la duración de validez y están sometidos al examen realizado por representante del Estado que puede aprobarlos y autorizar la publicación en el diario oficial o suspenderlos hasta que el Tribunal Administrativo resuelva en el plazo de un mes desde la presentación del recurso. En cuarto

¹⁵³⁵ PIRON M., Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi organique, (n° 955), relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales, 18 juin 2003, pág.17.

lugar, el procedimiento contempla la elaboración de un informe anual por el Gobierno sobre la evolución de la experimentación (Artículo LO 1113-5). En efecto, además del informe anual sobre las propuestas de experimentación y las peticiones presentadas por las Colectividades territoriales así como las decisiones tomadas al respecto, el Gobierno debe comunicar al Parlamento, antes de la finalización de la experimentación iniciada, y con motivo de su evaluación, un informe que indica los efectos de las medidas adoptadas por las colectividades con respecto al coste y la calidad de los servicios prestados a los usuarios, la organización de las colectividades territoriales y de los Servicios del Estado así como las incidencias financieras y tributarias, acompañado de las observaciones formuladas por las colectividades territoriales que participaron al proceso. Además, como lo establece el artículo LO 1113-6, la ley debe señalar antes de la terminación del plazo de experimentación y con vista a su evaluación, o las condiciones de la prolongación del plazo de experimentación establecido por un periodo máximo de tres años; o la conservación y la generalización de las medidas adoptadas a título experimental o el abandono del proceso.

En resumidas cuentas, en materia de experimentación, el Estado ejerce plenamente su papel de tutor de las colectividades territoriales en la medida que le pertenece pronunciarse libremente sobre la oportunidad de una experimentación. El reconocimiento de aquella en beneficio de las colectividades no implica ningún trastorno. Esta tutela estatal es inherente a la función de control de legalidad de las normas adoptadas por colectividades territoriales. “No puede haber colectividad territorial sin control. Si el control desaparece, la colectividad territorial se convierte en otra cosa que un componente del Estado unitario centralizado: cambia de naturaleza y se identifica a la colectividad componente de un Estado de tipo cuasi-federal”¹⁵³⁶. Esta sujeción de los actos dictados en el marco experimental por las colectividades territoriales participantes, “aunque deroguen a la ley, emanan de las colectividades locales y quedan, por tanto, sometidos como tales al control del juez administrativo, en las condiciones casi idénticas a los otros actos y resoluciones de las colectividades”¹⁵³⁷.

En cuanto a la experimentación instaurada por el artículo 37-1 de la Constitución, “La ley y el reglamento pueden contener disposiciones de carácter experimental para una duración y un objeto determinados”. De este precepto derivan dos obligaciones: la primera es relativa a la

¹⁵³⁶ FAVOREU L y PHILIPP L., *Les Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel*, 14^{ème} ed. 2007, pág.488.

¹⁵³⁷ PIRON M., *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique, (n° 955), relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, 18 juin 2003, pág.32.

indicación de la duración de la experimentación y la segunda es relativa a la delimitación de su objeto. Para el Consejo Constitucional, no cabe duda alguna que el marco de la experimentación debe delimitarse precisamente. “El artículo 37-1 de la Constitución (...) permite al Parlamento autorizar experimentaciones que derogan, por su objeto y por una duración limitada, al principio de igualdad ante la ley (...), el legislador debe definir de manera suficientemente precisa el objeto y las condiciones de las experimentaciones”¹⁵³⁸. En este tipo de experimentación, el Estado selecciona libremente las colectividades territoriales o sus agrupaciones que pueden participar al proceso. Por consiguiente, se diferencian las experimentaciones de transferencias de competencias establecidas por el artículo 37-1 de la Constitución difieren con las experimentaciones normativas locales fijadas por el artículo 72 apartado 4 de la Constitución con respecto a las colectividades territoriales susceptibles de experimentar. En el segundo tipo, todas las colectividades cumpliendo con los requisitos legales y presentando la correspondiente petición en plazo se encuentran habilitadas para experimentar mientras que en el primer tipo las colectividades participantes son las designadas por el legislador mismo o las elegidas por el Estado o las que pasan por una convención con el Estado¹⁵³⁹.

En síntesis, se distinguen dos vías de implementación de un proceso experimental: en primer lugar, teóricamente, el Estado puede de manera discrecional imponer la implementación de una experimentación en determinadas colectividades territoriales. Sin embargo, el resultado no sería óptimo. En segundo lugar, la vía voluntaria aparece privilegiada. Las colectividades voluntarias podrán derogar a una ley o un reglamento, a título experimental sin vulnerar los principios fundamentales de igualdad y de soberanía. “Se trata de una real innovación jurídica”¹⁵⁴⁰. Por otra parte, el Estado decide unilateralmente iniciar una experimentación e invitar determinadas colectividades territoriales a participar. Pero puede también tomar la vía de la contractualización que es decir a través de la firma de convenciones en una “aproximación pluralista y consensual de la acción pública que resume bastante bien el término de “gobernanza””¹⁵⁴¹. “La contractualización presupone que se tome en cuenta la existencia de actores autónomos, de lo que se pretende obtener la cooperación y que pasa por un proceso de negociación con la finalidad de definir los contornos de una acción común”¹⁵⁴².

¹⁵³⁸ DC n°2004-503 DC du 12 août 2004, considérant 10.

¹⁵³⁹ Commentaire de la décision n°2004-503 DC du 12 août 2004, les cahiers du Conseil Constitutionnel n°17, 2004.

¹⁵⁴⁰ CROUZATIER-DURAND F., « *L'expérimentation locale* », RFDA, 2004, pág.21.

¹⁵⁴¹ CHEVALLIER J., “*Loi et contrat dans l'action publique*”, les cahiers du Conseil Constitutionnel n°17, 2004, pág.1.

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-51957.pdf>

¹⁵⁴² *Ibidem*.

Como ilustración de una experimentación facultativa, se puede citar el proyecto de ley relativo a la experimentación de la transferencia de la gestión de los fondos estructurales europeos. Esta experimentación-transferencia es una iniciativa del Estado que acuerda el ejercicio de las funciones de autoridad de gestión y de certificación de los fondos estructurales europeos a toda colectividad que lo solicite. Como lo establece el artículo 1 de dicho proyecto de ley, “a título experimental y en el marco de un convenio, el Estado puede confiar a las regiones (...) si presentan la correspondiente petición (...) la función de autoridad de gestión y la de autoridad de certificación de programas (...) para el periodo 2007-2013, relativos al objetivo de cooperación territorial europea o del instrumento de vecindad y de partenariado de la Comunidad Europea”. A través de esta disposición se persigue la experimentación iniciada para el periodo 2000-2006 y cuyo balance resultó positivo¹⁵⁴³. Si lo solicitan las colectividades territoriales. Como lo subraya el Consejo Constitucional “la obligación en la que se encuentra el gobierno de satisfacer toda petición sin la menor capacidad de apreciación y de decisión no puede ser presentada como un elemento del estatuto constitucional de este tipo de experimentación-transferencia del artículo 37-1 de la Constitución que impondría invariablemente el legislador (...) Dicho imperativo deriva aquí de la voluntad del legislador (...) y no es generalizable”¹⁵⁴⁴.

En conclusión, que se trate de experimentación nacional o local, el maestro del juego es el Estado en todas las fases de dichos procesos. Selecciona y autoriza las colectividades territoriales a participar en un proceso experimental, condiciona dicha participación, y examina los resultados a través de los balances comunicados por las entidades participantes.

B.- La implementación del procedimiento experimental: la tutela estatal

El proceso experimental, tal y como se planteó en los desarrollos anteriores, obedece además a una metodología emanada de las ciencias exactas y se articula en torno a cinco fases: la primera que parte del diagnóstico de un problema, la segunda que sigue con la formulación de hipótesis que se probarán sobre muestras y por una duración limitada constituyendo la tercera fase; la cuarta etapa, al final de la experiencia, se procederá a la evaluación de los resultados, los cuales pueden desembocar en tres alternativas, como última fase: la generalización, la

¹⁵⁴³ Article 44 de la Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales : dio una base jurídica a la experimentación de la transferencia a las colectividades territoriales de la gestión de los fondos estructurales europeos para el periodo 2000-2006.

¹⁵⁴⁴ Décision du Conseil Constitutionnel n°2004-503 DC du 12 août 2004.

persecución o el abandono de la experimentación. Una experimentación se genera a partir de la observación y del constato de un problema o de una falta de actualización de una norma o un dispositivo. “Toda ciencia empieza con la observación y el derecho no debe ser excluido”¹⁵⁴⁵.

En primer lugar, el proceso debuta con una fase de observación y el planteamiento del problema. En el caso del empleo en el espacio fronterizo aquitano-vasco, varios diagnósticos demostraron las carencias que existen en materia de lucha contra el desempleo. A pesar del siniestro laboral provocado en ambos lados de la frontera por la crisis económico-financiera, España y Francia siguieron tratando el problema del desempleo de forma individual sin tomar en cuenta las singularidades existentes en la zona transfronteriza. Utilizaron la red EURES para asesorar a los trabajadores fronterizos según el patrón del caso por caso sin proporcionar un acompañamiento global. En efecto, también se observó que la movilidad laboral implica problemas de naturaleza laboral pero también social y tributaria. Si es cierto que la Unión Europea, a través de la Estrategia Europa 2020, promueve la movilidad laboral en el espacio europeo como una alternativa al desempleo, resulta que si a nivel transfronterizo no se resuelven las dificultades de los trabajadores, si las normas nacionales resultan inadaptadas a la realidad fronteriza, queda muy probable que no lo sea tampoco a nivel transnacional. Por ende, aunque el dispositivo EURES constituya un instrumento de suma importancia en la Unión Europea, no se puede dejar de lado la necesidad de un compromiso bilateral entre Estados miembros fronterizos.

En segundo lugar, la fase siguiente es la formulación de hipótesis. Concebida como “interpretación anticipada y racional de fenómenos”¹⁵⁴⁶, la hipótesis se configura como una propuesta de resolución de un problema identificado en la fase de observación. Se determinan los objetivos que se deben alcanzar con la implementación de la nueva norma o del nuevo dispositivo. La experimentación permite examinar el efecto provocado por la modificación de una variable independiente sobre una variable dependiente¹⁵⁴⁷. Así, en el ámbito jurídico, la regla o el dispositivo que se debe experimentar constituiría la variable independiente mientras las prácticas o las situaciones observadas se configuran como variable dependiente. La hipótesis de una experimentación jurídica consiste en suponer que la introducción de una nueva norma o de un nuevo dispositivo, como variable independiente, origina un determinado

¹⁵⁴⁵ MAMONTOFF C., “*Réflexions sur l’expérimentation du droit*”, *op.cit.*, pág.366.

¹⁵⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁴⁷ PERROCHEAU V., “*L’expérimentation, un nouveau mode de création législative* », *Revue française des affaires sociales* n°1, 2000, pág.13.

efecto sobre la situación objeto de la experimentación, figurando como variable dependiente. Por consiguiente, en el ámbito del empleo transfronterizo, la hipótesis central se encuentra en el objetivo perseguido por el diseño de una política de empleo bilateral en el marco de la cooperación transfronteriza: permitir a los trabajadores que radican de cada lado de la frontera encontrar un puesto de trabajo a través del diseño de medidas de empleo adaptadas a la realidad transfronteriza. A la formulación de las hipótesis han de participar: el Estado como detentor de la competencia en materia de empleo, en este caso los representantes de los Estados francés (a no ser que la reforma sobre la nueva organización territorial de República – Loi NOTRe – designe el empleo competencia regional) y Español, los representantes de la Región Aquitania y de la Comunidad Autónoma de Euskadi que conforman la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, los representantes de los Servicios Públicos de Empleo, incluyendo a los representantes respectivos de la red EURES, los actores socio-económicos que ejercen un papel determinante en el ámbito laboral (principales interlocutores sociales, sindicatos y patronales) y organismos y asociaciones relevantes en materia de empleo a nivel local y en particular en el espacio situado en los 20 kilómetros a partir de la demarcación de la frontera.

En tercer lugar, se procede a la confrontación de la hipótesis a la realidad de los hechos. Tras una fase de concertación sobre la identificación de los problemas propios al espacio fronterizos confrontando los diagnósticos a escala nacional y local, y la formulación de las hipótesis que han recogido la unanimidad de los intervinientes, se trata de iniciar la experimentación como tal. Por ello, hace falta disponer de al menos dos muestras (un grupo al que se aplica la norma derogatoria o el nuevo dispositivo y un grupo que no se beneficia de las nuevas medidas) y concretamente constituir como mínimo dos grupos en el espacio fronterizo y más si se desglosa la experimentación a nivel provincial, departamental, o municipal. La elección de la zona geográfica limitada es importante porque los grupos muestras deben ostentar las mismas características para poder evaluar los resultados de la aplicación de la nueva norma o del dispositivo.

En cuarto lugar, una vez transcurrido el plazo experimental, se procede a la evaluación. La experimentación y la evaluación constituyen las dos facetas de una misma política pública¹⁵⁴⁸. Si es cierto que la Constitución francesa no hace ninguna referencia a la fase de evaluación,

¹⁵⁴⁸ PIRON M., Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique, (n° 955), relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales, 18 juin 2003, pág.34.

ha sido debatida durante la discusión parlamentaria sobre el proyecto de ley constitucional sobre la organización descentralizada de la República. “La experimentación permite poner a prueba una medida nueva antes de su generalización eventual, de percibir mejor las imperfecciones por una política de evaluación profundizada”¹⁵⁴⁹. La evaluación de una norma o de un dispositivo significa apreciar su eficacia, como su aptitud a producir el resultado para el que ha sido concebido¹⁵⁵⁰, efectividad que es el grado de realización de las normas o dispositivos, o la eficiencia¹⁵⁵¹ como la calidad de un rendimiento que permite realizar un objetivo con la optimización de los medios invertidos. La evaluación se desarrolla en dos tiempos: primero recopila los resultados observados, y segundo, los analiza a través del prisma de los objetivos establecidos previamente. Por otra parte, la calidad de la evaluación está estrechamente vinculada con su objetividad que depende “de la de su autor”.¹⁵⁵² En concreto, será función de la composición del comité de evaluación y también dependerá de los instrumentos de evaluación, cuya elaboración figura como “un ejercicio muy complejo”¹⁵⁵³. La experimentación se encuentra supeditada a la evaluación puesto que es el resultado que emana de dicha etapa que conducirá los poderes públicos a decidir de la terminación del procedimiento experimental. De ahí la experimentación constituye un instrumento de orientación de la acción pública. En teoría, si los resultados de la evaluación del impacto del dispositivo o de la norma son positivos, se podrá transferir la competencia y generalizar el dispositivo experimentado a otros territorios. Concretamente, si las acciones concertadas entre los actores del empleo aquitanos y vascos concluyen en un balance positivo, entonces se podrá extender las medidas al conjunto de las zonas fronterizas. No obstante, en la práctica, la evaluación no es tan sencilla, cabe matizar este esquema porque “los efectos de una política pública son perceptibles generalmente a largo plazo, sobre todo en determinados ámbitos, sociales o culturales por ejemplo”¹⁵⁵⁴. En definitiva, los poderes públicos quieren poder transar sobre el efecto de una medida: funciona o no. Pero “en el ejercicio de la evaluación, se debe admitir que el negro y el blanco pueden coexistir en cada uno de los aspectos examinados”.¹⁵⁵⁵ La evaluación se configura como una actividad endoformativa y sumamente organizada que “descansa en particular en la articulación sutil entre iniciativa local y el

¹⁵⁴⁹ CLEMENT P., Rapport sur le projet de réforme constitutionnelle, Doc. N°376, pág.91

¹⁵⁵⁰ JEAMMAUD A. y SEVERIN E., « Evaluer le droit », *op.cit.*, pág.265.

¹⁵⁵¹ PERROCHEAU V., “*L’expérimentation, un nouveau mode de création législative*”, Revue française des affaires sociales n°1, 2000, pág.17.

¹⁵⁵² *Idem*, pág.25.

¹⁵⁵³ AUBY J-B., « *Evaluation et gestion locale* », in Gestion et droit des collectivités locales, Actes du colloque de Bordeaux des 19 et 20 septembre 2002, la Gazette des Communes, 5 mai 2003, pág.223.

¹⁵⁵⁴ DUPUIS J., « *Les raisons du faible impact des évaluations* », Pouvoirs locaux n°38, 1998, pág.56.

¹⁵⁵⁵ *Idem*, pág.57.

carácter sistemático de las encuestas nacionales”¹⁵⁵⁶. Efectivamente, la presencia recurrente del Estado en el procedimiento experimental se observa también en la fase de evaluación. Los dispositivos o medidas implementados en un marco experimental son objeto de evaluación por parte del Estado, que decide también el futuro de la experimentación. Como lo establece el artículo LO 1113-5, pertenece al Gobierno comunicar al Parlamento, antes de que finalice la experimentación, en la perspectiva de la evaluación, un informe acompañado de las observaciones formuladas por las colectividades territoriales participantes al proceso experimental. La evaluación puede realizarse a través de un ministerio o de una estructura interministerial¹⁵⁵⁷ o de organismos independientes¹⁵⁵⁸ o de estructuras creadas específicamente para desempeñar la función de evaluador en el marco de un determinado proceso experimental¹⁵⁵⁹.

En quinto lugar, la última fase trata del desenlace de la experimentación local. Como una experimentación desarrollada en ciencias exactas, el proceso experimental puede desembocar en tres alternativas: si los resultados de los efectos producidos por el dispositivo experimentado son positivos, la decisión podrá dirigirse hacia una generalización de la medida; si se observa alguna insuficiencia, en particular en la medición de los efectos debido a una duración de experimentación limitada, entonces se puede prorrogar la experimentación por una duración determinada; por último, si los resultados reflejan escasos efectos, el dispositivo o el programa objeto del proceso experimental puede ser abandonado. En Francia, la ley orgánica n°2003-704 de 1 de agosto relativa a la experimentación por las colectividades territoriales¹⁵⁶⁰ establece en el artículo LO1113-6 del Code Général des Collectivités Territoriales que las tres alternativas deben ser objeto de procedimiento legislativo puesto que antes de la expiración para la experimentación y en base a su evaluación es la ley que determina el desenlace de la experimentación. Otra vez más, es el Estado que ostenta la

¹⁵⁵⁶ CHANUT V., « L'évaluation : affaire d'Etat ou question d'organisation ? », Politiques et management public, vol.20, n°4, numéro spécial, 2002, pág. 3.

¹⁵⁵⁷ La direction générale de la cohésion sociale est chargée de la conception, du pilotage et de l'évaluation des politiques publiques de solidarité, de développement social et de promotion de l'égalité favorisant la cohésion sociale. Décret n° 2010-95 du 25 janvier 2010 relatif à l'administration centrale des ministères chargés des affaires sociales et portant création d'une direction générale de la cohésion sociale. JORF du 26 janvier 2010. Dicha Dirección incorpora la delegación interministerial de innovación, experimentación social y economía social. Décret n°2006-151 du 13 février 2006 instituant une délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale. JORF du 14 février 2006.

¹⁵⁵⁸ El artículo 25 de la Ley creando el RSA de 1 de diciembre de 2008 estableció la creación del Fondo de Experimentación para la Juventud, dotado de contribuciones del Estado y de toda persona moral de derecho público o privado En el marco del que se asocia para definir, financiar y pilotar uno o varios programas experimentales con la finalidad de mejorar la inserción social y profesional de los jóvenes de entre 16 y 25 años. En el marco del Fondo de Experimentación para la Juventud, los organismos encargados de la evaluación de los programas experimentados son laboratorios universitarios y despachos especializados. http://www.nord-pas-de-calais.drjcs.gouv.fr/IMG/pdf/Zoom_sur---_4_FEJ.pdf

¹⁵⁵⁹ BOUGUIGNON F., Comité d'évaluation des expérimentations, in HAUT COMMISSAIRE AUX SOLIDARITES ACTIVES CONTRE LA PAUVRETE, Rapport final sur l'évaluation des expérimentations RSA, mai 2009, La Documentation Française.

¹⁵⁶⁰ Loi organique n°2003-704 du 1 août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales. JORF du 2 août 2003.

competencia exclusiva en la elección de una de las tres opciones. “La virtualidad del reconocimiento expreso de la experimentación local en la revisión constitucional del año 2003 no ha consistido en el reconocimiento de una facultad ilimitada de las colectividades territoriales para poner en marcha la competencia transferida, siquiera temporalmente, pues el margen de aplicación del poder reglamentario local sigue siendo definido por el legislador.”¹⁵⁶¹

Recapitulando, en el ámbito del empleo, la experimentación ha sido apreciada como un medio de sacar enseñanzas importantes para la elaboración de una reforma¹⁵⁶²: permite probar la capacidad de los distintos actores a coordinarse sobre un proyecto común que abarca tanto el acompañamiento profesional como la inserción profesional, y al mismo tiempo provee conocimientos precisos sobre el comportamiento de los actores; proporciona elementos de respuestas sobre las preguntas planteadas en materia de viabilidad técnica de un dispositivo; produce datos fiables sobre los costos y las economías generadas por un nuevo dispositivo en función de las condiciones y objetivos establecidos previamente; permite identificar los otros obstáculos eventuales en materia de lucha contra el desempleo y por tanto diseñar la medida de corrección y por último, permite disponer de elementos de comparación entre los territorios experimentadores y los que no, a través del comité de evaluación independiente. Por otra parte, si es cierto que “las apariencias científicas encuentran fácilmente este gusto de nuestra época para todo lo que se le representa como la expresión del progreso, hay en la experimentación una fuerza demostrativa y una autoridad impersonal que sitúan sus resultados de inmediato encima o a fuera de las divergencias de ideas o de intereses”¹⁵⁶³. Finalmente, el derecho a experimentar que la Carta Magna francesa reconoce a las colectividades territoriales no significa una alza del quantum de autonomía local puesto que como se desprende de los desarrollos anteriores, el Estado, en una clara tradición jacobina, interviene a la vez como garante de del principio de igualdad pero sobre todo como tutor y fiscal de la actuación local, en todas las fases del proceso experimental. Una vez teniendo claro el procedimiento experimental aplicado de un lado de los Pirineos, interesa examinar una faceta de especial interés de la experimentación en materia de lucha contra el desempleo, la experimentación social.

¹⁵⁶¹ ZOCO ZABALA C., « Evaluación y delimitación de las competencias locales en Francia: problemas y ventajas de su aplicación en España », R.V.A.P n°86, 2010, pp.165-190. (pág.166).

¹⁵⁶² HAUT-COMMISSAIRE AUX SOLIDARITES ACTIVES CONTRE LA PAUVRETE, Livre vert vers un revenu de solidarité active, La Documentation française, février 2008, pág.5.

¹⁵⁶³ BOULOUIS J., “Note sur l'utilisation de la “méthode expérimentale » en matière de réformes », in Mélanges Louis Trotabas, LGDJ, 1970, pág.39.

§2.- El proceso de experimentación social, alternativa bilateral de elaboración transfronteriza de una política de empleo eurorregional

El proceso de experimentación de tipo social difiere de los procesos precedentes. Una experiencia social es ante todo un proceso flexible de ajustes de políticas públicas (A) que se articula en torno a cuatro elementos: una intervención como puede ser una oferta de nuevos servicios a los demandantes de empleo, una asignación aleatoria de sujetos (o grupos de sujetos: los demandantes de empleo), medidas de los resultados y una evaluación rigurosa de los impactos de la intervención. Además, se configura como un instrumento pragmático de innovación social promovido a nivel europeo (B). Recurrir a la experimentación social puede contribuir a mejorar las capacidades adaptativas de los gobiernos y sociedades, en particular en el ámbito fronterizo, y asegurar una mejor gestión de los fondos públicos.

A.- La experimentación social: un procedimiento flexible de ajustes de las políticas de empleo en un espacio transfronterizo

Previamente, cabe afirmar que “la experimentación no es ya una moda pasajera: es hoy un modo de gobierno”¹⁵⁶⁴. Además, en su vertiente social, la experimentación no es un proceso nuevo, puesto que su práctica desemboca en la sino innovador que desplaza el centro de decisión del centro a la periferia por un periodo determinado y es lo que hace falta en un espacio transfronterizo como la Eurorregión Aquitania-Euskadi en el ámbito del empleo. El proceso de experimentación es un modo de acción pública estructurado que ha sido objeto de críticas y suscita dudas sobre todo en Francia. También este proceso influye indudablemente sobre la gobernanza del territorio en el cual se aplica, desembocando sobre la generación del “experimentalismo democrático”.

En primer lugar, la experimentación social integra cuatro componentes¹⁵⁶⁵: primero, una innovación de política social: puede consistir en probar un nuevo dispositivo de acompañamiento, una ayuda económica o un suplemento de información. La innovación debe tener sentido, es decir que se pueda ubicar en las perspectivas de evolución de las políticas

¹⁵⁶⁴ DRAGO G., “*Expérimentation et Constitution* », AJDA, 2002, pág.989.

¹⁵⁶⁵ GRASS E., « *L’expérimentation sociale, un nouveau mode d’action pour les politiques publiques* », Revue succincte d’activité n°2, Agence nouvelle des solidarités actives n°2, décembre 2006.
http://www.solidarites-actives.com/pdf/ANSA_RevueSuccincteActivite200612.pdf

sociales a través de la identificación de las preguntas a las que puede responder; segundo, se implanta a pequeña escala puesto que existen incertidumbres en cuanto a los efectos. Se trata de una medida provisional implementada en un pequeño grupo de personas en un territorio geográficamente delimitado o en base a otros criterios, y ha de desembocar en una decisión política; tercero, la implementación de la innovación social debe responder a condiciones que permiten la evaluación de sus efectos, lo que supone la aleatorización en la selección de los individuos que componen el grupo de beneficiarios y de no beneficiarios de la medida que se pretende experimentar, que el grupo presente un tamaño pertinente y que se haya elaborado un protocolo de evaluación antes de iniciar la experimentación; cuarto, el objetivo siendo la generalización de la medida ensayada.

En segundo lugar, si el método experimental ha suscitado un interés siempre más creciente, no está exento de críticas, lo que puede explicar en cierta medida que no esté utilizado masivamente. Se destacan cuatro tipos de críticas. La primera crítica que se formula tiene que ver con el carácter costoso de la aplicación de la experimentación social y en particular las encuestas. La segunda crítica es de naturaleza ética primero con respecto a las personas puesto que consiste en considerar que es inadecuado privar los individuos que conforman el grupo de control de las ventajas que involucra una nueva política aplicando el mecanismo de aleatorización; por otra parte, en cuanto a la relación entre los que experimentan y los promotores. “Las evaluaciones más precisas y más fiables se obtienen con datos de experiencia controladas y randomizadas. Para los especialistas más exigentes, estos métodos son los únicos que permiten verdaderamente probar los efectos de una experimentación”¹⁵⁶⁶. Como tercera crítica “pese a que permiten establecer la efectividad de una política pública, los experimentos no aparecen útiles para entender los motivos que hacen que una política funcione o no. Lo que no es cierto puesto que con la elaboración de los criterios de evaluación cuantitativa y cualitativa en la fase de implementación, se pueden plantear hipótesis sobre que elemento de la política puede influir en los resultados. La cuarta crítica trata de la carencia de validez externa de la política. En base a ello y en vista a la preparación de la Conferencia sobre la experimentación social en Europa que se celebró en Grenoble en noviembre de 2008, el Gobierno Francés solicitó el análisis del Comité Económico y Social. Con la finalidad de fomentar a escala comunitaria y entre los Estados miembros de la Unión Europea “el interés y el uso compartido de la experimentación como instrumento de elaboración de las políticas

¹⁵⁶⁶ Guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales, 6 avril 2009.
<http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr/IMG/pdf/guide-pour-l-evaluation-des-experimentations.pdf>

públicas en el ámbito social”. En su dictamen sobre el tema “¿Cómo puede servir la experimentación social en Europa para la elaboración de políticas públicas de inclusión activa?”¹⁵⁶⁷, el Comité Económico y Social Europeo consideró que la experimentación social sigue siendo una nebulosa conceptual porque por una parte carece de contornos precisos, luego, su contenido se encuentra en permanente evolución con denominaciones de los elementos que la componen “bastante esotéricas” y se caracteriza a menudo por evaluaciones controvertidas. En el conjunto de las experimentaciones llevadas a cabo, no existe en ninguna parte un repertorio claro y riguroso desde un punto de vista metodológico. Por consiguiente, la primera tarea sería ponerse de acuerdo sobre la definición. Se podría concebir como “una innovación de política social, emprendida al principio a pequeña escala teniendo en cuenta las incertidumbres relativas a sus efectos; que requiere el establecimiento de condiciones que permitan evaluar sus efectos y con una posibilidad de una generalización posterior. Pero, no debe ser “la eclosión pública de iniciativas condenadas de antemano al fracaso o al arrinconamiento porque no se pueden reproducir”. Además, esta instancia considera que “la experimentación innovadora es un instrumento de elaboración de las políticas nacionales y transnacionales en la Unión Europea”. Permite mejor que una generalización inmediata averiguar cómo movilizar cerca a diversos agentes implicados y cooperativos acercándose al máximo a las necesidades reales de las personas. La experimentación social es uno de los retos más importantes que tiene planteada la gobernanza de las entidades públicas, centrales y descentralizadas, de los Estados miembros y de la Unión Europea. Es una vía metodológica compleja, exigente y perfeccionable.

En tercer lugar, concretamente, la experimentación social revela una problemática en Francia, la descentralización en materia social y más concretamente el cómo llevar a cabo una acción pública concertada en el marco de la actual distribución de competencias entre el Estado y las colectividades territoriales. La acción de las colectividades territoriales en el ámbito de la cohesión social requiere la movilización de muchos actores entre otros los políticos, los agentes administrativos, los usuarios...La coordinación entre los diferentes niveles de colectividades puede traducirse en dispositivos obligatorios o a través de programas desarrollados sobre el partenariado. Existen varios argumentos a favor de la descentralización: consagra una nueva ciudadanía, más implicada, permite una mejor consideración de las

¹⁵⁶⁷ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “¿Cómo puede servir la experimentación social en Europa para la elaboración de políticas públicas de inclusión activa?” aprobado el 23 de octubre de 2008. 2009/C 100/13. DOUE C100 de 20 de abril de 2009.

realidades territoriales a través del concepto de proximidad, también contribuya a una mejor movilización de los recursos. Sin embargo, desemboca en un alza de los gastos sociales¹⁵⁶⁸. Por tanto se plantea la cuestión de saber si existe un nivel idóneo de competencias en materia de política social y en particular en materia de política de empleo. En Alemania, se ha reestructurado el sistema de gobernanza en materia de inserción social. En 2010, mientras dos sistemas distintos de inserción social de desempleados de largad duración existían: un sistema de cogestión entre agencias locales de empleo y servicios sociales de las comunas y un sistema completamente descentralizado, la evaluación realizada puso de relieve que el modelo de cooperación centralizado permitió una mayor reinserción profesional de los beneficiarios. El nivel central se ha revelado más pertinente, "como fruto de la evolución de los gastos"¹⁵⁶⁹. Por otra parte, la experimentación social plantea además de la problemática de descentralización territorial de competencias en materia social, el tema del desarrollo social local como proceso articulado en torno a tres ejes un territorio determinado: el desarrollo de las personas, el desarrollo de las solidaridades y el desarrollo participativo de las organizaciones del territorio. Para que este desarrollo sea optimo la evaluación es necesaria como "proceso pluralista, que moviliza los datos a la vez cuantitativos y cualitativos, asociando especialistas e actores de terreno (...) con la finalidad de reubicar la acción pública en el seno de un sistema de actores nacionales y locales, y tomar en cuenta el punto de vista de los usuarios y sus representante.

Por último, la experimentación social produce un impacto relevante sobre la gobernanza, y se configura como una traducción del experimentalismo democrático, nuevas formas de regulación y legitimación del derecho¹⁵⁷⁰. Las formas de creación y de aplicación e implementación del derecho han cambiado de forma muy significativa con la proliferación y la extensión de nuevas formas de gobernanza¹⁵⁷¹ con nuevos actores y nuevos criterios de legitimación de la acción pública y de derecho. La gobernanza está relacionada con la pérdida de la centralidad del Estado y con la diseminación de los poderes normativos y regulatorios que caracterizan la fenomenología político-institucional que acompaña a la globalización.

¹⁵⁶⁸ HERVE E., Contribution à un bilan de la décentralisation, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n°679, Sénat, juin 2011.

¹⁵⁶⁹ REITER R., "L'attribution des compétences en matière sociale : un éclairage sur la situation allemande », in CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE et DIRECTION GENERALE DE LA COHESION, Les politiques de cohésion sociale, acteurs et instruments, rapport n°55, 2013, pág.262.

¹⁵⁷⁰ MERCADO PACHECO P., "Experimentalismo democrático, nuevas formas de regulación y legitimación del derecho", Anales de la Catedra Francisco Suarez, n°46 (2012), pp.37-68.

¹⁵⁷¹ MAYNTZ R., "Nuevos desafíos de la teoría de "governance"", Instituciones y Desarrollo n°7, 2001; y "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", Reforma y Democracia, n°21, 2002. La gobernanza se concibe como un nuevo estilo de gobierno distinto del modelo de regulación jerárquico del Estado, y que se caracteriza por la interacción entre actores autónomos y redes de organizaciones.

Deriva en la creación de estructuras que funcionan en base a deliberación, intercambio más que según los principios tradicionales de la delegación, jerarquía y especialización. El derecho “abdicar progresivamente de su carácter normativo, deja de ser un criterio determinante, (...) abandona la pretensión de dar una regulación directa y se limita a establecer premisas, procedimientos, para tomar decisiones (...) adaptándose a la casuística de la situación”. Por consiguiente, se introduce una flexibilidad desconocida en los ordenamientos jurídicos heredados del modelo jurídico del Estado moderno. En resumidas cuentas, el paradigma de la gobernanza, como nueva forma de gobierno, revela una constelación de nuevos instrumentos normativos y técnicas de regulación jurídica que pueden rivalizar y divergir con las formas e instrumentos de regulación tradicional, pueden complementarse o cristalizarse en formulas híbridas que suponen una transformación significativa de las técnicas de regulación tradicionales¹⁵⁷². La corriente liderada por C. Sabel en Estados Unidos y por G. De Burca en Europa ha influenciado la elaboración de mecanismos de gobernanza europea y en la formulación de la política europea. El carácter jerarquizado, centralista y vertical del Estado moderno es incapaz de enfrentarse a las necesidades de flexibilidad, experimentación y constante adaptación que requiere la solución de los problemas económicos y sociales contemporáneos.

Hasta el día de hoy la experimentación social ha sido concebida en una lógica vertical, es decir que se realizan pruebas a nivel local, con la finalidad de identificar el dispositivo más pertinente para mejorar o modernizar una política a nivel nacional o regional, dependiendo de la organización institucional del Estado. Sin embargo, frente a los desafíos comunes como es la lucha contra el desempleo, puede ser pertinente intensificar la utilización de la experimentación social a través de la cooperación transnacional. La nueva etapa de evolución del método experimental es su aplicación en al menos dos territorios distintos a la vez. En este sentido, la experimentación social podría utilizarse en los espacios transfronterizos como espacio limitado de aplicación y como nueva faceta del proceso experimental para permitir a las poblaciones de zonas integradas fronterizas poder beneficiarse con dispositivos adaptados a la singularidad transnacional.

¹⁵⁷² SCOTT J. y TRUBEK D.M., “*New Governance & Legal Regulation Complementarity, Rivalry and Transformation*”, Columbia Journal of European Law, 2006, Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper n° 1022. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=908229

B.- La experimentación social: un método innovador para la hibridación de las políticas de empleo en la Eurorregión Aquitania Euskadi

Las colectividades territoriales han sido en varias oportunidades reconocidas a través de innovaciones locales, “iniciativas jurídicas de una originalidad incontestable y de un contenido lejos de ser anodino”¹⁵⁷³. La experimentación social tiende hoy a encarnar un nuevo modelo de la experimentación en derecho.

El Reglamento (UE) n°1296/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 relativo a un Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (“EaSI”) y por el que se modifica la Decisión n°283/2010/UE, por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social, promueve el proceso experimental en el ámbito de las políticas sociales. En efecto, con respecto al Programa europeo en favor del empleo y de la innovación social, se invita a usar el método experimental en el ámbito de las políticas sociales. En efecto, el programa debe permitir identificar, analizar y extender soluciones innovadoras así como su aplicación práctica a través de la experimentación en política social a fin de ayudar a los Estados miembros a aumentar la eficiencia de sus mercados de trabajo y a seguir mejorando sus políticas de integración y protección social. El Reglamento dispone que la experimentación en materia de política social significa “poner a prueba innovaciones sociales sobre terreno y basándose en proyecto”. Permite recopilar pruebas sobre la viabilidad de las innovaciones sociales. Las ideas que funcionen podrán llevarse adelante a mayor escala con el apoyo económico del FSE y de otros recursos.

Por consiguiente, en la perspectiva de la elaboración de una política de empleo a carácter transfronterizo en el marco del eje “PROGRESS” y del eje “EURES”, es legítimo, financiado y preconizado, diseñar un proyecto de tipo experimental, es decir implementar unas medidas en zonas pilotos así como evaluar su viabilidad. “Las experimentaciones sociales se inscriben en la prolongación de una larga práctica de apoyo y de promoción de la innovación en el marco de la política de cohesión, en general, y del Fondo Social Europeo (...) La técnica experimental aplicada al ámbito social no está completamente balizada (...) debe hacer la prueba que constituye un instrumento pertinente en distintos contextos socio-económicos

¹⁵⁷³ “Le Conseil d’Etat et l’expérimentation juridique locale”, La Gazette des Communes n°1612 du 17 septembre 2001, pág.68.

nacionales y regionales y que es apta a superar el escollo de la transferencialbilidad”¹⁵⁷⁴. El carácter experimental consiste en fijar normas que, limitadas en el tiempo, pueden aplicarse sólo a una categoría de personas o en una parte limitada del territorio.

El interés de una experimentación se desprende de la implementación de las normas que serán, con la experiencia mejor adaptadas a una sociedad. Es una suerte de ensayo que permite comprobar una regla, una competencia, un mecanismo. El interés que presenta el mecanismo de experimentación social no es solo crear nuevos modos de acción pública, sino también permite utilizar métodos de evaluación para poder medir los efectos. La evaluación de las experimentaciones sociales aparece como un marco privilegiado para poder entregar a los actores públicos datos e informaciones de los que no disponen. “Los obstáculos a la comprensión, sobre todo quizás cuando se trata de temas sociales, se sitúan menos del lado del entendimiento que del lado de la voluntad”, “no hay que querer sólo saber sino que hay que querer también sacar conclusiones de lo que uno ya sabe”¹⁵⁷⁵.

Con respecto a España, lo claro es que sigue encontrándose a la cola de los países desarrollados en cuanto a la evaluación de las políticas públicas¹⁵⁷⁶. Si bien es cierto que las experimentaciones sociales pueden ayudar a desarrollar políticas públicas más efectivas, resulta que en España, su utilización resulta inexistente. En efecto, hasta ahora se han manejado proyectos pilotos es decir ensayos destinados a mejorar la implementación del mismo proyecto. Sin embargo, con esta metodología se da por supuesta la eficiencia del programa, no hay evaluación. Y lo que caracteriza la experimentación social es que permite evaluar si algo funciona o no. Aplicar el método experimental en las políticas públicas en España supone un “cambio cultural de primera magnitud” además que “hay algo intrínseco a nosotros, algo genético, que nos impide introducir la evaluación experimental en nuestras políticas públicas”¹⁵⁷⁷.

¹⁵⁷⁴ Premières rencontres européennes sur l'expérimentation sociale organisées à Grenoble les 21 et 22 novembre 2008. <http://www.notre-europe.eu/media/programme-rencontres-grenoble-21-22.11.08.pdf?pdf=ok>

¹⁵⁷⁵ BOUVERESSE J., « Pierre Bourdieu, celui qui dérangeait », Le Monde du 30 janvier 2002 : « Dans les Méditations pascaliennes, il parle du fait que "les obstacles à la compréhension, surtout peut-être quand il s'agit de choses sociales, se situent moins, comme l'observe Wittgenstein, du côté de l'entendement que du côté de la volonté". »

¹⁵⁷⁶ VIÑAS V., The European Union's Drive towards Public Policy Evaluation The Case of Spain, Evaluation, vol. 15, n°4, October 2009, pp.459-472.

¹⁵⁷⁷ CASADO D., “¿Por qué no evaluamos las políticas públicas como los fármacos? Una apuesta por la experimentación social”, op.cit, pág.16.

Por otra parte, la experimentación social como modalidad de evaluación que permite un desarrollo diferente de las políticas públicas¹⁵⁷⁸ requiere en primer lugar la aceptación de la fase de evaluación, es decir comprobar que una medida o un dispositivo funciona o no. “Se trata de un ejercicio de humildad intelectual poco común”¹⁵⁷⁹. En segundo lugar, exige determinar de antemano los resultados que se pretenden alcanzar. Por último, los resultados obtenidos de la evaluación permiten determinar de manera rigurosa si una política funcionó o no y se convierten en “instrumentos socialmente muy útil”.

Un proceso de experimentación social acaba con o la generalización como resultado de una experimentación exitosa, o con el abandono en caso de fracaso. La virtud del proceso experimental es que no genera compromiso indefectible por parte de los promotores de la experimentación. Al contrario, la técnica experimental implica realizar una experiencia a partir de una hipótesis y analizar los resultados para medir la pertinencia, lo que conlleva la renuncia al proyecto experimental en caso de resultados infructuosos. En el ámbito transfronterizo, esta retractabilidad otorga flexibilidad al procedimiento y puede quitar tensiones eventuales con respecto a las diferencias competenciales que generan dudas a principio del proceso. Al contrario las puede convertir en sinergia con respecto a la cooperación interinstitucional transfronteriza a la hora de decidir sobre dispositivos de lucha contra el desempleo y de acompañamiento en el empleo pertinente a escala del espacio transfronterizo, ajustados a la realidad territorial transfronteriza, y sobre el diseño del protocolo experimental aplicado en dicho perímetro geográfico. Gracias al establecimiento de un protocolo elaborado al principio del proceso experimental, se evita el riesgo de una experimentación sin continuación.

Asimismo, la generalización o mainstreaming se puede enfrentar a otro tipo de obstáculo: la capacidad de la experimentación a ir más allá y su aptitud a inspirar una reforma. Por consiguiente para evitar una experimentación sin salida, se debe tomar en cuenta tres elementos: en primer lugar, desde un punto de vista metodológico, es importante diseñar una estrategia¹⁵⁸⁰ que permita luego generalizar las medidas experimentadas. Dicha estrategia se articulará en torno a tres fases: la identificación de las necesidades de los responsables es

¹⁵⁷⁸ HAYNES L., SERVICE O., GOLDACRE B. & TOGERSON D. Test, Learn and Adapt. Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials. Cabinet Office. Behavioural Insights Team.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62529/TLA.-1906126.pdf

¹⁵⁷⁹ *Ibidem*, pág.7

¹⁵⁸⁰ JOUEN M., “*Les expérimentations sociales en Europe: vers une palette plus complète et efficace de l’action communautaire en faveur de l’innovation sociale*”, Notre Europe, Etude&Recherches 66, 2008, pág.33.

<http://www.notre-europe.eu/media/etud66-mjouen-experimentations-sociales-fr.pdf?pdf=ok>

decir elegir el buen momento, crear la demanda y responder; la segunda fase consiste en identificar e implicar al colectivo destinatario; y la identificación de las buenas prácticas e innovaciones pertinentes. También la generalización debe descansar en un trabajo conjunto de puesta a disposición y de interpretación de los promotores de la innovación y de apropiación por sus futuros actores. En segundo lugar, el siguiente elemento aborda el reto de convencer a los responsables políticos de dar continuidad a la experimentación. Como lo observa el CESE, los plazos de implementación de una reforma tras una experimentación exitosa son muy largos. En efecto, el tercer elemento a considerar es el tiempo. La generalización debe intervenir al finalizar la experimentación¹⁵⁸¹. Sin embargo, en determinadas circunstancias, la urgencia de la situación social tratada por las medidas experimentales puede requerir una generalización a partir de las primeras señales positivas. Pero en caso de emergencia, quizás la experimentación no sea un proceso pertinente. “Aunque constituya una práctica aún reciente en Francia, la dinámica de experimentación social plantea múltiples preguntas sobre la construcción y la mejora de políticas sociales. Aporta sin lugar a dudas rigor en la posibilidad de articular innovación social y evaluación. Sin embargo, en el ámbito social, es difícil reunir todas las condiciones necesarias para que “este rigor científico” pueda producir todos sus efectos. Para responder a esta dificultad, pueden contemplarse dos pistas de reflexión: delimitar el perímetro o el tipo de innovación social que parecen mejor apropiados para utilizar el método de experimentación social; desarrollar patrones inspirados del método experimental mejor adaptados al sector particular de las políticas sociales”¹⁵⁸².

Finalmente, la experimentación social constituye una práctica útil al servicio de la modernización de las políticas públicas. Permite probar una nueva medida a un nivel determinado para medir las ventajas y las desventajas, de mejorarla antes de adoptarla, o renunciar si resulta poco pertinente. Permite igualmente disipar temores y levantar reticencias que suscita toda perspectiva de cambio.

¹⁵⁸¹ Posición de los especialistas expresada durante el Coloquio de la DARES sobre las experimentaciones para las políticas públicas de empleo y de la formación los 22 y 23 de mayo de 2008, pág.105.

http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Retranscription_ADM_V2.pdf

¹⁵⁸² FOUREL C., “*L’expérimentation sociale*”, in CENTRE D’ANALYSE STRATEGIQUE et DIRECTION GENERALE DE LA COHESION, Les politiques de cohésion sociale, acteurs et instruments, rapport n°55, 2013, pág.92
http://www.solidarites-actives.com/pdf/DGCS_RapportCohesionSociale.pdf

Mejor adaptada, la reforma puede entonces más rápida y plenamente surtir efectos.¹⁵⁸³ Por otra parte, promover una política territorial de empleo es el reflejo de la voluntad de inserción de las personas, y es reconocer en cada territorio los marcos sociales de la sociedad civil que funcionan aún, determinar cómo utilizarlos para desarrollar “territorios integradores”, es decir un territorio de atención, de alerta, de vigilancia sobre el conjunto de las relaciones sociales que crea.

¹⁵⁸³ TROENDLE C., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens, n°161, 17 janvier 2007, Sénat, pág.56.

Conclusión del Capítulo 1:

En primer lugar, queda claro que para la elaboración híbrida de una política de empleo en el espacio eurorregional aquitano-vasco en el marco experimental se revela pertinente. Por una parte, la experimentación es un mecanismo flexible para ensayar una competencia, una norma o un dispositivo. Por otra parte, permite transcender la frontera que separa los sistemas jurídicos, francés y español. Por último, en función de la evaluación operada, se puede generalizar la práctica, modificarla o volver a la situación anterior a la experimentación.

En segundo lugar, la experimentación es proteiforme. En esta investigación, la experimentación puede ser un proceso unilateral o bilateral. Con respecto a la vertiente unilateral es decir que emana de uno de los dos territorios que componen el espacio eurorregional, la experimentación se configura primero como un derecho que pueden ejercer las colectividades territoriales francesas y que se encuentra regulado en la Constitución pero también como una prerrogativa de Estado que elige las unidades territoriales susceptibles de ensayar nuevos dispositivos diseñados a nivel central. No significa una alza del quantum de autonomía local puesto que como se desprende de los desarrollos anteriores, el Estado, en una clara tradición jacobina, interviene a la vez como garante de del principio de igualdad pero sobre todo como tutor y fiscal de la actuación local, en todas las fases del proceso experimental. Por otra parte, la experimentación puede ser bilateral. En efecto la Región Aquitania y la Comunidad Autónoma de Euskadi pueden a través de la Eurorregión, enmarcar la producción conjunta de medidas de lucha contra el desempleo en un proceso de experimentación social. Promovido y financiado por la Unión Europea, este último proceso podría convertir la hibridación de las medidas en una innovación social. Por último, estos dos tipos de experimentación no son exclusivos el uno del otro y pueden ser complementarios y sucesivos.

Capítulo 2.- La perspectiva transfronteriza del empleo: la experimentación eurorregional de una política de empleo híbrida

A lo largo de este trabajo de investigación, se ha reflejado por una parte, un panorama de las políticas de empleo implementadas en Francia y en España, según la organización jurídico-administrativa existente en cada uno de estos países. Por otra parte, se ha evidenciado la singularidad de las zonas fronterizas que constituyen espacios plurales y virtuales en los que se diagnostican necesidades particulares y reales, invitando al conjunto de los actores a fomentar la integración regional y promover la integración normativa. Además, el capítulo precedente permitió, primero, demostrar que el proceso experimental se configura como el marco adecuado de elaboración de una política de empleo transfronteriza porque permite adaptar las respuestas de los poderes públicos a las necesidades específicas del espacio eurorregional, observar y valorar su implementación y sobre todo retroceder en caso de fracaso o generalizar las medidas en caso de éxito; segundo, establecer las dos vías posibles de experimentación: una de carácter interno que se podría desarrollar según las dos alternativas propuestas por la Constitución francesa y que básicamente se substanciaría en la atribución de la competencia en materia de políticas activas de empleo a la Región Aquitania con la finalidad de poder intervenir en el ámbito del empleo con competencias semejantes con la Comunidad Autónoma de Euskadi, en el seno de la AECT eurorregional y decidir conjuntamente de las medidas o programas de lucha contra el desempleo a implementar en el espacio transfronterizo. La segunda vía es la experimentación social que permitiría promover el ensayo de medidas o programas inherentes a una política de empleo transfronteriza, como innovación social que se plantearía nivel comunitario y que podría pretender a financiaciones europeas.

Por otra parte, si el reconocimiento de un estatuto específico de los espacios transfronterizos no sucederá a corto plazo, dichas zonas requieren soluciones inéditas en varias materias y en particular en materia de empleo: un derecho común (...) a diferentes sectores del derecho para garantizar la coherencia de cada sistema a pesar de la especialización creciente de las reglas (...), a diferentes Estados en la perspectiva de una armonización que no les impondría

renuncia a su identidad cultural y jurídica”¹⁵⁸⁴. Dar una perspectiva transfronteriza al empleo significa convertir el espacio compartido entre la Región Aquitania y la Comunidad Autónoma de Euskadi, en un laboratorio donde la determinación de medidas contra el desempleo se realiza a través de la metodología experimental (Sección I). La experimentación de tipo social podría configurarse como un método idóneo para diseñar una política de empleo “colectiva” entre la Región Aquitania y la Comunidad Autónoma de Euskadi, traduciéndose en una verdadera innovación social (Sección II).

¹⁵⁸⁴ DELMAS-MARTY M., Pour un droit commun, éd. Du Seuil, 1994, pág. 7 « Un droit commun (...) à différents secteurs du droit pour assurer la cohérence de chaque système malgré la spécialisation croissante des règles (...), à différents Etats dans la perspective d’une harmonisation qui ne leur imposerait pas de renoncer à leur identité culturelle et juridique ».¹⁵⁸⁴

Sección I.- El marco experimental de elaboración de una política pública de empleo integrada en la Eurorregión Aquitania-Euskadi

La realización de una integración regional y normativa debe producirse en un marco flexible como el experimental que permita ensayar hasta encontrar las medidas ajustadas a las necesidades identificadas en el espacio transfronterizo. Sin embargo aunque se plantee la elaboración de una política transfronteriza de empleo en un marco experimental, es ante todo una política pública cuya elaboración responde a unas determinadas modalidades (§1), y que tiene por finalidad responder a problemas previamente identificados (§2).

§1.- Las modalidades de elaboración de una política pública experimental de empleo eurorregional

Diseñar una política experimental de empleo es en primer lugar diseñar una política pública. Por ello, es imprescindible definirla, identificar a sus autores, examinar los medios a disposición de ellos para poder elaborarla así como los tipos de medidas que pueden adoptar (A). En segundo lugar, la elaboración de una política experimental de empleo es también la confección de una política pública sectorial, dedicada al empleo en un ámbito geográfico transfronterizo (B)

A.- La política experimental de empleo Eurorregional, una política pública sectorial

La política experimental de empleo eurorregional es la concretización de la acción pública. Por una parte, la elaboración de una política experimental de empleo en el espacio eurorregional aquitano-vasco es ante todo la confección de una política pública, con la dificultad que implica la co-intervención de autoridades de dos países distintos sin que exista realmente un procedimiento transfronterizo común. Por otra parte, la confección de una política pública de empleo, es decir de un conjunto de medidas elegidas por una autoridad pública con el objetivo de luchar contra el desempleo, no puede prescindir de un enfoque pluridisciplinar y de un examen interdisciplinario. Así, para poder valorar la factibilidad de concebir medidas de lucha contra el desempleo que se aplicarían en un espacio transfronterizo y que serían objeto de un proceso decisional compartido entre autoridades públicas de por lo

menos dos Estados como es el caso de la Eurorregión Aquitania-Euskadi, es necesario también analizar el proceso desarrollado de acción pública bajo el prisma de la ciencia política que viene dar aclaraciones relevantes para entender el *modus operandi* de los actores de las políticas públicas.

En primer lugar, la elaboración de una política de empleo a nivel eurorregional exige la identificación de los autores tanto con respecto a la fase de diseño como a los autores de la ejecución de dicha política. Ante todo, cabe indicar que no existe una definición de política pública que recoja un consenso general¹⁵⁸⁵ y por tanto en este trabajo, se consideró que se podía quizás tener en cuenta el enunciado propuesto por B. Peters, según el cual las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”¹⁵⁸⁶. Si se actualiza esta definición, las políticas públicas están constituidas por un conjunto de actividades que emanan de una o varias autoridades públicas. En su implementación, intervienen distintos tipos de actores. Unos serían los actores gubernamentales, es decir los diferentes niveles de gobierno y administración local, regional, estatal y europeo; así como también los no gubernamentales, que son organismos provenientes de la sociedad civil y que pueden actuar a nivel local, regional, nacional, europeo o internacional. Entonces, en el caso del espacio eurorregional, las actividades desarrolladas en materia de empleo y que impactan a los trabajadores activos o inactivos pueden emanar de las autoridades estatales, regionales o locales pero para su ejecución puede incluir actores pertenecientes a la sociedad civil. En todo caso, la acción pública tiene vocación de alterar el orden natural de las cosas en la sociedad, generando determinados impactos o efectos en aquella. Por consiguiente, los cambios a realizar requieren la utilización de instrumentos de acción pública.

En segundo lugar, es menester examinar a partir de que medios los poderes públicos pueden diseñar una política de empleo de carácter transfronterizo. Básicamente, los autores disponen de una serie de alternativas que son, primero, las normas jurídicas a través de las que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas. En este

¹⁵⁸⁵ LASSWELL H., “*La orientación hacia las políticas*”, in AGUILAR L.F, *El estudio de las políticas públicas*, México D.F, Porrúa, 1993, pp.79-103; GARSON G.D., “*De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco de progreso*”, in AGUILAR L.F, *El estudio de las políticas públicas*, México D.F, Porrúa, 1993, pp.144-179; SUBIRATS J., “Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común”, *Ekonomiaz*, 26, 144-149; FERNANDEZ A., “*Las políticas públicas*”, in CAMINAL M. (Coord.), *Manual de ciencia política*, Tecnos, Madrid, 1996, pp.428-450; TAMAYO M., “*El análisis de las políticas públicas*”, in BAÑON R. y CARRILLO E. (Eds.), *La nueva administración pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997, pp.281-312.

¹⁵⁸⁶ PETERS B., *American Public Policy*, Franklin Wats Pubs. N.Y, 1982.

caso, si la Región Aquitania está autorizada por el Estado francés a desarrollar una experimentación-transferencia en materia de empleo, entonces, entonces podría con la Comunidad Autónoma del País Vasco, decidir conjuntamente de una política de empleo adaptada al espacio transfronterizo, dictando cada una la norma que lo apruebe y proyectar que el seguimiento de la implementación de las medidas de lucha contra el desempleo sea realizada por la AECT Aquitania-Euskadi; Segundo, los servicios de personal que proceden a la elaboración y la aplicación de las políticas apoyados por una infraestructura organizativa. Así, ambas regiones podrían, por ejemplo, dedicar una parte de su personal a la elaboración de la política a través de un grupo de trabajo organizado en el marco de la AECT; los recursos materiales que son esencialmente financieros para asegurar la implementación de las políticas definidas en las normas y la disposición de servicios para ejecutarlas. Si la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Región Aquitania deciden desarrollar una política de empleo específica para la zona transfronteriza, además de los recursos financieros propios podrían recibir un apoyo por parte de los fondos estructurales como el F.S.E o el programa E.a.S.I; y la persuasión¹⁵⁸⁷ como instrumento efectivo a partir del momento en que los ciudadanos consideren al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad.

En tercer lugar, las políticas públicas son también programas de acción que tratan de abordar, mediante distintas acciones, los problemas y contradicciones existentes en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico determinado¹⁵⁸⁸. Las políticas públicas se traducen en medidas concretas. En efecto, las políticas transfronterizas o eurorregional de empleo concretizadas a través de los medios anteriormente descritos, deben permitir de luchar contra el desempleo en la zona transfronteriza y reequilibrar el mercado laboral transfronterizo, superando los obstáculos diagnosticados en dicha zona en el ámbito del empleo. Por ello, se puede distinguir tres grandes tipos de políticas públicas. El primer tipo abarca *las políticas sustantivas* que consisten en atribuir o retirar algo a los ciudadanos como por ejemplo otorgar una prestación por desempleo. Por otro lado están las políticas procedimentales que se refieren a la organización de las administraciones públicas, como sería la incorporación de consejeros EURES en los Servicios Públicos de Empleo Estatales. El segundo tipo de políticas públicas cuya noción ha sido elaborada por T. Lowi, que clasifica las políticas públicas en función de su efecto sobre la sociedad y según las relaciones entre actores

¹⁵⁸⁷ ALMOND, G. A. y POWELL, G. B, Comparative politics, System, process and polity, Little, Brown, Boston, 1978..

¹⁵⁸⁸ MENY, Y., y THOENIG, J. C., Politiques Publiques, PUF, Paris, 1989.

implicados en su elaboración. Por consiguiente, las políticas calificadas de distributivas se refieren al suministro de bienes o servicios a un colectivo determinado de la sociedad como podría ser el caso de los desempleados o de los trabajadores transfronterizos. En este caso, las medidas de acción pública se circunscriben en suministrar informaciones específicas a su estatuto laboral, tributario y social a los trabajadores transfronterizos y/o proporcionar un acompañamiento a los trabajadores desempleados para posicionarse en el mercado laboral transfronterizo. Las políticas regulatorias vienen a restringir o enmarcar determinadas conductas como es el caso del desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de carácter transnacional. Las políticas autoregulatorias vienen a delimitar un sector o un grupo y cuentan con el apoyo de grupos que defienden sus intereses como puede ser el caso de la regulación del ejercicio de una profesión por titulados extranjeros. *Las políticas redistributivas* que consisten en asignar derechos a un colectivo determinado como se reflejan en los sistemas de seguridad social. Por último, las políticas públicas se pueden clasificar en base al beneficio que otorga a su destinatario. Así se califican de materiales las políticas que consisten en atribuir una ventaja o una desventaja tangible como la atribución de ayuda a la mudanza en el caso de contratación laboral implicando un cambio de residencia. Puede consistir también en una actividad simbólica por parte de las autoridades públicas como la organización de fórum de empleo transfronterizo.

En cuarto lugar, es imprescindible referirse a las fases del ciclo las políticas públicas. Existen varios modelos. En el análisis del proceso de las políticas públicas, el clásico esquema cíclico establecido por H. Lasswell¹⁵⁸⁹ intenta analizar los factores que inciden en el desarrollo de una política a través de las diferentes etapas del proceso vital de las políticas públicas. Adaptado por varios autores¹⁵⁹⁰, se plantea como una sistematización que permita plantearse las cuestiones con posibilidades de anticipación y de previsión. El proceso de decisión descrito por Lasswell cuenta con nueve etapas que pueden clasificarse en seis grupos: el primero grupo relativo a la inteligencia reúne la fase de información, de predicción y de planificación. El segundo grupo sobre recomendación trata de la promoción de las alternativas políticas. El tercer grupo se refiere a la prescripción, es decir a la promulgación de reglas generales. El grupo siguiente es el de la invocación con la caracterización provisional de

¹⁵⁸⁹ LASSWELL H. D., *The decision process: Seven categories of functional analysis*, College Park, Md.: The University of Maryland Press, 1956.

¹⁵⁹⁰ WILDAVSKY A., *The Politics of Budgetary Process* (2d. ed.), Little Brown, Boston, 1974; DYE T., *Policy Analysis*, The University of Alabama Press, Alabama, 1976; NAGEL S., "Policy Analysis", in GILBERT R. (Ed.), *Making and Managing Policy*, Marcel Dekker Pubs., N.Y., 1984; PETERS B.G., *American Public Policy*, Franklin Wats Pubs, N.Y., 1982; HOGWOOD B. y GUNN L., *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford, 1984.

conductas de acuerdo con prescripciones y demandas de aplicación. El quinto grupo es relativo a la evaluación del éxito o del fracaso de la política. El último grupo sobre terminación del proceso establece que una vez finalizada la política diseñada, se formulan prescripciones o medidas a tener en cuenta en futuros marcos teóricos. Sin embargo, en este trabajo de investigación, se favorece la concepción de un ciclo de políticas públicas que presupone la descomposición de la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas¹⁵⁹¹. El modelo secuencial de políticas públicas ha sido propuesto por C. O Jones y desarrollado por J. Anderson en los años 70 y aunque haya sido objeto de críticas¹⁵⁹², se pueden distinguir cinco fases en el desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación. Se utiliza esta clasificación como base de análisis y guía de la actividad académica¹⁵⁹³.

B.- La confección de una política pública eurorregional en el sector del empleo

La elaboración de una política de empleo que responde las necesidades del espacio eurorregional aquitano-vasco que se fundamenta en una concepción del empleo como vector de integración territorial y de cohesión social debe apoyarse en una exegesis del sector del empleo en la zona transfronteriza que permitiría esbozar una estrategia.

En este trabajo, hasta ahora, el empleo ha sido examinado como objeto de políticas públicas nacionales inspiradas en las grandes orientaciones comunitarias que emanan de la Estrategia 2020 y en tanto que ámbito de cooperación transfronteriza, reflejando las peculiaridades inherentes a un marco territorial predefinido y contribuyendo así al proceso de integración europea. Además, la política transfronteriza del empleo deberá tomar en cuenta el tipo de destinatario de las medidas concebidas. La respuesta es el trabajador y más particularmente, el trabajador transfronterizo. Él no es sólo un trabajador que proviene “del otro lado” sino el representante de otro mundo, otra cultura, otro idioma, puesto que la frontera existe si “más allá de una línea empieza otro mundo, una relación de ideas, de sentimientos, y de pasiones

¹⁵⁹¹ JONES C.O, An introduction to the Study of Public Policy, Ed. Duxbury Press, USA, 1970; ANDERSON J., Public Policy-Making, Ed. Holt Reinhart and Winston Inc., USA, 1975.

¹⁵⁹² Por ejemplo: JOHN P., “The stages approach to the Policy Process: What has done? Where is it going?”, in SABATIER P. (Ed.), Theories of Policy Process, ed. Westview Press, USA, 1999. Para P. John, el modelo secuencial resulta muy simplificador y caótica de las políticas públicas. NAKAMURA R., “The textbook policy process and implementation research”, Policy Studies review n°7, 1987, pp. 142-154. Para R. Nakamura, el modelo secuencial no es ni un paradigma, ni una teoría, es simplemente un buen modelo. No describe el proceso de implementación de las políticas públicas, confunde los diferentes estadios o problemas de la implementación así como las cuestiones que interactúan en la evaluación (pág.145).

¹⁵⁹³ LASSWELL H. D., *The decision process: Seven categories of functional analysis*, College Park, Md.: The University of Maryland Press, 1956: “las clasificaciones son útiles cuando son tentativas y no dogmáticas, y cuando guía a la actividad académica, en direcciones que son actualmente aceptadas como valiosas”.

que sorprenden y desconciertan al extranjero”¹⁵⁹⁴. Es la situación económica y el mercado del empleo que conduce a un fronterizo ir a trabajar fuera de su territorio habitual, otorgándole un estatuto híbrido de trabajador extranjero en el país vecino y ciudadano en su país de origen. “Ser fronterizo representa una forma de existencia moderna”¹⁵⁹⁵.

Por otra parte, el paso previo al diseño de una estrategia experimental tendente a la posible elaboración de una política transfronteriza de empleo, entendida como el conjunto de medidas y acciones identificadas en un espacio fronterizo para luchar contra el desempleo, puede inspirarse del estudio sobre las realidades de los vínculos transfronterizos entre Francia, España y Andorra¹⁵⁹⁶, realizado a petición de la Prefectura de la Región Midi-Pyrénées en 2010-2011 para poder fijar objetivos para el periodo de programación 2014-2020 en el marco de la cooperación territorial europea. Este análisis tenía por objeto primero calificar la realidad de los vínculos entre los tres territorios citados, evidenciar jerárquicamente las disfunciones, los desfases y los frenos a la cooperación así como las alternativas adoptadas o los progresos realizados en el diario vivir de las poblaciones fronterizas. Este trabajo se desarrolló en dos etapas: la primera consistió en un inventario de las problemáticas fronterizas y la segunda en la caracterización de los principales obstáculos y la formulación de preconización.

A partir de una doble aproximación, a la vez temática y territorial¹⁵⁹⁷, el estudio constata que “la intensidad de los vínculos transfronterizos es muy fluctuante porque depende fuertemente de los ámbitos de competencias respectivos de los actores así como del nivel de intervención de los programas de cooperación territorial europea, se constata que la financiación comunitaria está siendo un factor mayor de apoyo a las acciones de cooperación”¹⁵⁹⁸. En el marco de la presente investigación, interesa reflejar los resultados de dicho análisis con respecto a la temática del empleo en la zona oeste donde se ubica la Eurorregión Aquitania-Euskadi. En primer lugar, el ámbito del empleo abarca temas como la armonización de los diplomas y cualificaciones profesionales, el desarrollo de centros de formación comunes, la

¹⁵⁹⁴ LEFEBVRE L. citado por HANS LEO KRAMER, « *Le frontalier. Regard sociologique sur un être méconnu* », Revue Européenne des Sciences Sociales, n° XLII-129 (2004), pág.193.

¹⁵⁹⁵ KRAMER H.L., « *Le frontalier. Regard sociologique sur un être méconnu* », Revue Européenne des Sciences Sociales, n° XLII-129 (2004), pág.196.

¹⁵⁹⁶ PREFECTURE DE LA REGION MIDI-PYRENEES, Etude sur la réalité des liens transfrontaliers entre la France, l'Espagne et l'Andorre. Rapport final, 14 octobre 2011.

http://www.europe-en-midipyrenees.eu/automne_modules_files/pmedia/public/r40087_23_etude_liens_transfrontaliers__fr-es-and_rapport_final.pdf

¹⁵⁹⁷ Desde un punto de vista territorial, el estudio considera la frontera pirenaica en tres segmentos: la zona oeste, la zona centro y la zona este, añadiendo la visión española. Con respecto a las temáticas, la investigación abarca los siguientes temas: transportes y movilidad, seguridad civil, seguridad pública, educación y enseñanza superior, sanitario y social, turismo-deporte y ocios, agro-silvo-pastoralismo, medio ambiente-espacios naturales-biodiversidad, gestión del agua, energía, TIC, cultura y por último, el empleo y la formación profesional.

¹⁵⁹⁸ *Ibidem*, pág.15

implementación de dispositivos que permitan adquirir una experiencia profesional en el extranjero y el acceso a las ofertas de empleo en particular las de contratos de temporada, el desarrollo de micro proyectos de economía social y solidaria. En segundo lugar, la zona oeste se caracteriza por su actividad en materia transfronteriza, la antigüedad de las relaciones franco-españolas y la existencia de una cultura común.

En materia de empleo y de formación profesional, consta que la intensidad de los vínculos se caracteriza por su disparidad. En efecto, si se nota un neto aumento de los proyectos desarrollados, el nivel de las acciones y de las reflexiones queda muy bajo. Existen múltiples proyectos iniciados en el ámbito del empleo y de la formación como la creación de un observatorio económico o acciones puntuales realizadas por el Pôle Emploi de San Juan de Luz pero no existe una real reciprocidad entre ambos lados de la frontera. De las entrevistas realizadas, el principal freno identificado es la ausencia de un jefe de fila (político o administrativo) que lidere y dé coherencia a las acciones emprendidas al respecto. Además, se añaden obstáculos de carácter general que constituyen verdaderas trabas a la hora de cooperar en este ámbito: La barrera lingüística, con la coexistencia de tres idiomas en la zona oeste de la frontera (español, euskera y francés) es decir la dificultad de los individuos de comunicar entre ellos; la frontera física; los problemas de índole jurídico-administrativo, las divergencias en materia de gobernanza franco-española, el problema institucional franco-francés, en concreto las divergencias existentes entre los servicios desconcentrados del Estado y las entidades territoriales; y por último, la ausencia de dialogo y la falta de voluntad política.

Con respecto al sector del empleo, si los problemas lingüísticos son relevantes y requerirían la capacitación lingüística de los agentes de los servicios públicos de empleo en las zonas fronterizas, existen complementariedades en las cuencas de vida. Se observa también la casi-inexistencia de intercambios entre los organismos competentes¹⁵⁹⁹. En el ámbito de la formación profesional, las dificultades son inherentes a la falta de armonización del derecho laboral a nivel transfronterizo y comunitario planteando problemas a nivel del aprendizaje y de las prácticas. A raíz de estos elementos, se sugiere coordinar a escala del macizo pirenaica las iniciativas realizadas y definir una estrategia global compartida por el conjunto de los actores de la zona. Además con vistas a anticipar las divergencias de aplicación de las normativas comunitarias, y emprender el camino hacia una armonización en los territorios fronterizos, sería oportuno organizar reuniones técnica entre actores y expertos de los Estados

¹⁵⁹⁹ *Ibidem*, pág.49.

fronterizos para determinar un planteamiento común y negociar en base a las especificidades de los espacios transfronterizos y de esta manera integrarlo en las legislaciones nacionales respectivas. En segundo lugar, los problemas jurídico-administrativos se reflejan en el ámbito del empleo y de la formación profesional con respecto de la falta de equivalencia de títulos y de cualificaciones. Por tanto, resultaría pertinente actuar para favorecer la armonización de un marco europeo armonizado en materia de empleo y de formación. Se preconiza una implicación mayor de las estructuras transfronterizas como las AECT o la Eurorregión que garantice una representatividad equitativa, y que puedan promover una cultura de los sistemas de formación y de los mercados de trabajo así como un multilingüismo indispensable¹⁶⁰⁰.

Para intensificar los vínculos transfronterizos, en particular, en el sector del empleo y de la formación profesional, como factores de cohesión social y territorial, sería de sentido común iniciar la constitución de un grupo de reflexión inter-zonas, tipo Conferencia Transpirenaica, asociando las entidades territoriales y los Estados para determinadas competencias, con la finalidad de mutualizar los conocimientos, examinar en detalle los obstáculos e intercambiar opiniones sobre las soluciones ya existentes o eventualmente aplicables. En segundo lugar, sería de utilidad utilizar la metodología de la capitalización de la experiencia adquirida que consiste, primero en analizar las necesidades e identificar los recursos del sector de actividad; luego en diseñar un procedimiento para construir elementos de conocimientos en base a entrevistas con especialistas y análisis de documentación; tercero, se realiza la descripción de la experiencia adquirida como ficha y se crea un thesaurus específico. En tercer lugar, la intensificación de los lazos pasa por la implicación de las administraciones públicas respectivas y más particularmente de los agentes. Resulta imprescindible facilitar el conocimiento mutuo y por ello, organizar intercambios del personal funcionario interviniendo en zonas fronterizas. En cuarto lugar, es necesario que los servicios desconcentrados del Estado francés se adecuen al fortalecimiento de las relaciones transfronterizas, identificando las estructuras homólogas por ámbitos de competencia, designar a un referente para asegurar el enlace entre los servicios respectivos, recopilar las informaciones pertinentes y centralizar los intercambios entre organismos pertenecientes a cada lado de la frontera. Por último, las dificultades relativas a las barreras lingüísticas pueden superarse por acciones de acompañamiento en el aprendizaje de los idiomas practicados en el espacio fronterizo. Se recomienda en particular establecer mecanismos de financiación para organizar la

¹⁶⁰⁰ *Ibidem*, pág.71.

cualificación lingüística en el mercado laboral transfronterizo donde la práctica de idiomas es imperativa.

Cabe destacar que este estudio da un panorama de la situación de la cooperación transfronteriza en el ámbito del empleo y que ha permitido proporcionar elementos de reflexión a los actores del macizo pirenaico.

Uno de los impactos visibles ha sido la toma en cuenta por parte de los miembros de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, que reúne el conjunto de los territorios que bordean la frontera pirenaica, de la necesidad de obrar a favor de la elaboración de una política transfronteriza de empleo. Así, la declaración común del Consejo Plenario celebrado en Pamplona, el 7 de noviembre de 2013 plasma dicha intención “(...) Convencidos de que la posible superación de esta coyuntura desfavorable reclama la cooperación de todos los miembros de la CTP, acordamos priorizar, de una parte, la adaptación y armonización de nuestras políticas de empleo, el refuerzo de la formación profesional, la movilidad de los trabajadores y estudiantes, y el impulso del empleo verde ligado a la conservación del patrimonio natural y a la utilización eficiente de los recursos. (...) Conscientes de que el desarrollo del territorio, la disminución de las desigualdades y, en definitiva, el progreso de nuestra población pasa por garantizar su inclusión social, acogemos favorablemente cuantas medidas se dirijan al mantenimiento de los servicios de proximidad tanto en las zonas urbanas como en las rurales, favoreciendo el acceso (...) el acceso al empleo y la vivienda de los jóvenes con el fin de reinsertarlos socialmente. Deseamos apoyar los recursos locales y las actividades tradicionales existentes en nuestro territorio con el fin de estimular el tejido socioeconómico y dinamizar las áreas económicas más afectadas por la crisis.”¹⁶⁰¹

Por consiguiente, “transfronterizar” la política de empleo conlleva a acercar la dimensión sectorial y la dimensión territorial de la acción pública. Parece que hoy es necesario “encontrar formas de desarrollo adaptadas a cada situación. Estas deben tomar en cuenta la integralidad de las acciones desarrolladas por los poderes públicos”¹⁶⁰². De esta superación del marco de intervención sectorial por las políticas territoriales se deduce la “voluntad de afirmación política de cada entidad en un contexto de competencia exacerbada para el posicionamiento en el espacio de competencias compartidas”¹⁶⁰³. Aparecen nuevas formas

¹⁶⁰¹ http://www.ctp.org/userfiles/file/Newsletter_nov_2013/Plenario_CTP/DECLARACION_DEFINITIVA.-ES.pdf

¹⁶⁰² D'ARCY F y DREYFUS F., *Les institutions politiques et administratives de la France*, Economica, Paris, 1985, pág.33.

¹⁶⁰³ MERIAUX O., « *Le débordement territorial des politiques sectorielles* », in FAURE A. y DOUILLET A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, PUG, Grenoble, 2005, pág.30.

territoriales, como las Eurorregiones, nuevos marcos territoriales que “en algunos casos, pueden provocar la redefinición de sectores de intervención, con la multiplicación de participantes a la decisión pública en algunos casos y en otros con el establecimiento de cooperaciones institucionales con respecto a problemas compartidos¹⁶⁰⁴. Por otra parte, el marco experimental de confección de una política transfronteriza de empleo exige plantear el método de evaluación de dicha política pública. Es decir establecer criterios permitiendo identificar y cuantificar los efectos de dicha política sobre la población objetivo para la que fue diseñada y en qué medida resuelve los problemas de partida. Evaluar la política transfronteriza de empleo debe en primer lugar reflejar los resultados de la actuación pública financiada por fondos públicos, en segundo lugar, expresar transparencia para que la sociedad perciba el grado de eficiencia y equidad del uso atribuido a los recursos públicos, y por último, incidir en las decisiones políticas para mejorarla.

A partir de estos elementos que sitúan la elaboración de una política transfronteriza de empleo en el ámbito de las políticas públicas y que apuntan claramente los aspectos problemáticos del empleo en un espacio transfronterizo, resulta necesario examinar concretamente las condiciones de elaboración de una política de empleo híbrida en el espacio transfronterizo aquitano-vasco.

§2.- La elaboración de una política de empleo híbrida en la Eurorregión Aquitania-Euskadi

Con la transfronterización de políticas públicas se trata de alcanzar la posibilidad de producir una redefinición de los problemas identificados a nivel nacional, de tal manera que posibilite una mejora a nivel eurorregional. Sin embargo, proyectar la elaboración de una política de empleo requiere como paso previo la identificación de las necesidades en materia de empleo en el perímetro geográfico fronterizo (A). En segundo lugar, en base a los resultados del diagnóstico y a partir del modelo secuencial de J. Anderson, se trata de examinar cada fase de desarrollo de dicha política (B).

¹⁶⁰⁴ DOUILLET A.-C., “*Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux?*”, in FAURE A. y DOUILLET A.-C., *L’action publique et la question territoriale*, PUG, Grenoble, 2005, pág.277.

A.-El diagnóstico territorial previo de las necesidades en materia de empleo en el espacio fronterizo

Las necesidades en materia de empleo, en el espacio transfronterizo sur franco-español, han sido identificadas en parte a través de un diagnóstico territorial estratégico elaborado por Iniciativas Innovadoras, a petición del Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos con la finalidad de elaborar el Programa Operativo de Cooperación Territorial España.-Francia.-Andorra por el periodo 2014-2020. El diagnóstico territorial estratégico abarca cuatro ámbitos de análisis¹⁶⁰⁵ y el empleo es parte de uno de ellos.

Previamente, a nivel geográfico, el diagnóstico incluye las zonas elegibles que agrupa el conjunto de los departamentos y provincias limítrofes de la frontera franco-española y del territorio de Andorra y contiguas de las cuales forman parte la Región Aquitania que comprende el departamento de los Pirineos Atlánticos, y la Comunidad Autónoma del País Vasco y sus provincias Álava, Vizcaya y Guipúzcoa sus administraciones locales respectivas.

El diagnóstico abarca cuatro grandes ámbitos: territorio y sociedad, economía y empleo, medio ambiente, conocimiento e innovación. Cada ámbito ha sido analizado según determinadas variables, se identifican las dinámicas de cooperación existentes en cada ámbito, lo que desemboca en el establecimiento de 11 objetivos temáticos. Al objeto de esta investigación, el interés está enfocado en el ámbito relativo a la economía y empleo que ha sido examinado en base a las siguientes variables: mercado del trabajo y movilidad, sectores económicos e infraestructuras y equipamientos, Ingresos, políticas tributarias¹⁶⁰⁶. Se determinaron varias dinámicas de cooperación. El diagnóstico, además de apuntar el deterioro de la situación económica de la zona, destaca el alza considerable del desempleo, subraya que en materia de redinamización del mercado laboral y de la movilidad, las políticas regionales en materia de formación profesional se convierten en una herramienta esencial en materia de inserción en el mercado del trabajo como en la adecuación entre competencias y demandas de las empresas. Con respecto a la movilidad profesional, ha sido muy difícil evaluarla porque no existe datos cifrados actualizados ni estudios estadísticos, sin embargo se caracteriza por el

¹⁶⁰⁵ COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS en colaboración con Iniciativas Innovadoras, Diagnóstico territorial estratégico y redacción del Programa Operativo de Cooperación Territorial España.-Francia.-Andorra (POCTEFA) 2014-2020, versión 5 de 23 de octubre, pág.7: los cuatro ámbitos del diagnóstico son: territorio y sociedad, economía y empleo, medio-ambiente, conocimiento e innovación.

¹⁶⁰⁶ COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS en colaboración con Iniciativas innovadoras, Diagnóstico territorial estratégico de cooperación territorial Francia.-España.-Andorra (POCTEFA) 2014-2020, pág.7.

trabajo de temporada y que los flujos transfronterizos domicilio-trabajo, los cuales sin embargo no están tan desarrollados como en el norte de Francia con otras fronteras. A pesar de ello, el flujo entre Aquitania y Euskadi está en aumento, aunque el informe que indique que es difícil ofrecer cifras¹⁶⁰⁷. El informe destaca que “en España como en Francia, las políticas públicas y actores de la política de empleo se organizan alrededor de dispositivos numerosos así como de redes o lugares de concertación de actores (esquemáticamente “un servicio público del empleo” territorial) y la presencia de una red de consejeros EURES constituyen una oportunidad a valorizar. Pero hay que precisar que en Francia, diferentes reformas han modificado la intervención de algunos actores nacionales o locales en los territorios (instauración del Ingreso Solidaridad Activa en 2009, Proyecto Pôle Emploi 2015...) y que unas diferencias existen en determinados ámbitos (sistemas de formación profesional...)”¹⁶⁰⁸. Por otra parte, el diagnóstico menciona que en el ámbito de la cooperación transfronteriza si bien es cierto que algunos proyectos en materia de formación han podido permitir un cierto acercamiento, los proyectos relacionados con las políticas de empleo son escasos debido a la existencia de muchos obstáculos: los idiomas, el desconocimiento recíproco de las realidades de las cuencas económicas, las diferencias en materia de derecho laboral, la supresión del EURES-T Pirineos-Mediterráneo¹⁶⁰⁹.

En base a este diagnóstico que señala “la situación crítica en materia de empleo en la zona de cooperación y las debilidades estructurales del territorio tanto rural como de montaña, en materia de acceso de la población a los servicios públicos sanitarios, sociales y de empleo”¹⁶¹⁰, el Consorcio de la CTP propuso un borrador del futuro POCTEFA 2014-2020 (20 de agosto de 2014).

Así, a partir del diagnóstico territorial estratégico que establece en síntesis que el mercado de trabajo del espacio fronterizo transpirenaico ha sufrido severamente el impacto de la crisis con numerosos disparidades territoriales, que la población más perjudicada han sido los jóvenes con una tasa de desempleo del 25% por el lado francés y del 55% por la parte español, que el desempleo afecta en particular a las mujeres, que los sectores de la industria y de la construcción han sido siniestrados a nivel de empleo. Con respecto a los tipos de empleos, se

¹⁶⁰⁷ *Ibidem* pág. 99: en base al censo de 2007 (INSEE, 2010) y datos de la MOT (2001 y 2008), serían 3000 los trabajadores que prestan servicio en España: 2600 provenientes de los Pirineos Atlánticos, 600 de Pirineos Orientales. Los trabajadores transfronterizos españoles van esencialmente a Andorra (aprox.1600), a Francia (aprox.700) y en mediterráneo (aprox.1200).

¹⁶⁰⁸ *Ibidem*, pág.18.

¹⁶⁰⁹ *Ibidem*, pág.20.

¹⁶¹⁰ Programa de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra. POCTEFA 2014-2020. *Versión borrador*. POCTEFA – 20/08/2014, pág.68.
https://www.poctefa.eu/FCKEditor/UserFiles/File/POCTEFA_GLOBAL_consulta%20publica_ES.pdf

observa un incremento notable de los empleos precarios, el 72% de los empleos se encuentran en el sector de los servicios, que una parte importante está ocupada por los empleos de temporada debido al auge del sector turístico y de las necesidades del sector agrícola. En dicha zona, se observan movilidades domicilio-trabajo hacia polos de actividades (el 4% de los activos de Pirineos Atlánticos ocupan un empleo fuera de su departamento de residencia). A nivel transfronterizo, la movilidad laboral es menos importante que en otras fronteras: alrededor de 2600 trabajadores provenientes de Pirineos Atlánticos van a ejercer una actividad profesional en España y 700 trabajadores de Euskadi ocuparían un puesto de trabajo en Francia. Por otra parte, uno de los diagnósticos establecido es que “los distintos territorios parecen compartir otro problema: la insuficiencia actual o a corto plazo entre la oferta de competencias y la demanda de las empresas. Mientras la importancia del personal de formación en los ámbitos del comercio, oficinas y despachos, asistencia sanitario y social, servicios a las colectividades (jurídico, gestión, contabilidad) y construcción responda a las necesidades de las empresas, otros sectores van a conocer numerosas jubilaciones y por lo tanto una necesidad de contratación en los próximos años. Es el caso de la hostelería y restauración, agricultura, comunicación y medios de comunicación, para los cuales la oferta de competencias parece insuficiente. Por otra parte, las competencias transversales son cada vez más necesarias, especialmente en el sector de higiene-seguridad-medio ambiente.”¹⁶¹¹

Antes de examinar los criterios establecidos para la concesión de financiación comunitaria dirigida a proyectos de promoción del empleo transfronterizo, es menester subrayar que en materia de coordinación con los otros Fondos estructurales, el Programa POCTEFA interviene de forma complementaria con las líneas de actuación previstas en Fondo Social Europeo (FSE) a través de la prioridad de inversión 8CTE (Promover el empleo sostenible y de calidad, y apoyar la movilidad laboral mediante la integración de mercados de trabajo transfronterizos, incluida la movilidad transfronteriza, las iniciativas locales conjuntas de empleo, los servicios de información y de asesoramiento, y la formación conjunta), por lo que la coordinación con los programas FSE en el territorio es un factor a tener presente tanto en las fases de instrucción de las candidaturas como de seguimiento de los proyectos. Además se implementará una coordinación con los programas regionales y plurirregionales de cada Estado miembro participante, y con el programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social, con la finalidad de mantener informado al Programa sobre las líneas de actuación que

¹⁶¹¹ COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS en colaboración con Iniciativas Innovadoras, Diagnóstico territorial estratégico y redacción del Programa Operativo de Cooperación Territorial España.-Francia.-Andorra (POCTEFA) 2014-2020, versión 5 de 23 de octubre, pág.118.

se estén desarrollando. Se espera, igualmente, que el partenariado del Programa pueda realizar, junto con la Autoridad de Gestión/Secretaría Conjunta, una actividad de seguimiento en sus respectivos territorios.

Con respecto a la tipología de los proyectos susceptibles de obtener un apoyo financiero, el POCTEFA asigna fondos a proyectos que en primer lugar, contribuyan a mejorar el conocimiento recíproco del mercado de trabajo a través de la realización de balance de la situación, de la creación de observatorios de empleo y de las condiciones de trabajo, estudios, diagnósticos (tipo de gestión territorial del empleo y las competencias); del establecimiento de redes de actores transfronterizos «clave» en el ámbito del empleo, intercambio de buenas prácticas; de la compilación de información acerca de la legislación en vigor a ambos lados de la frontera, medidas de formación y acciones comunes de comunicación e información dirigidas a la población transfronteriza. En segundo lugar, se apoyan en iniciativas de cooperación en el ámbito de la formación, que tienen por objetivo proporcionar información y orientación concertadas acerca de las profesiones y la oferta de formación en la zona transfronteriza pero también favorecer el reconocimiento de títulos y de la acreditación de las competencias profesionales; poner en red o en común, los centros de formación a nivel local, de las instalaciones y de la oferta formativa; desarrollar acciones que favorezcan la movilidad transfronteriza (población activa, estudiantes, formadores, demandantes de empleo, estudiantes de formación profesional...) y que permitan adaptar, diseñar e implementar nuevas ofertas formativas transfronterizas (incluida la formación a distancia); y por último crear estrategias, métodos e instrumentos para adaptar la oferta formativa a las necesidades de las empresas. En tercer lugar, el POCTEFA 2014-2020 contempla la financiación de proyectos de acompañamiento para el empleo transfronterizo y que consisten en la realización de acciones conjuntas que favorezcan el acceso al empleo de los ciudadanos del territorio transfronterizo incluida la creación de estructuras transfronterizas de acceso al empleo, el establecimiento de medidas de cooperación en red y acciones conjuntas que favorezcan el acceso o la vuelta al empleo (incluido el teletrabajo y otras soluciones electrónicas), así como la ejecución de acciones de apoyo a los pluriempleados y a los trabajadores estacionales.

El POCTEFA 2014-2020 establece una tipología de promotores y destinatarios de proyectos. Financiará proyectos presentados por las administraciones públicas locales, regionales y nacionales, Organismos de derecho público, Servicios públicos de empleo (incluidos servicios del Estado), Organismos de derecho público, Organismos de formación profesional,

Establecimientos de enseñanza secundaria y enseñanza superior, Universidades, Agrupaciones Europeas de Interés Económico (AEIE), Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), Entidades sin ánimo de lucro, asociaciones, consorcios. Según la tipología de los destinatarios de proyectos establecida, los proyectos se dirigen a tres tipos de destinatarios: a la Administración Pública en general: administraciones públicas locales (Trabajadores sociales), regionales y nacionales; a los Servicios Públicos: Servicios públicos de empleo, Organismos de formación profesional, Establecimientos de enseñanza secundaria y enseñanza superior; y a las personas físicas: personas demandantes de empleo, población activa en proceso de reconversión, estudiantes, estudiantes de formación profesional, becarios, Formadores y profesores.

El POCTEFA establece dos tipos de criterios de selección de proyecto: por una parte, una serie de criterios generales que abarcan la existencia de un partenariado de calidad y pertinente para las actuaciones; una complementariedad y coherencia con las políticas nacionales, regionales y, en su caso, locales, de cada territorio participante; la demostración del valor de la cooperación transfronteriza; la producción de un efecto visible y efectivo sobre el espacio POCTEFA a través de la realización de proyectos integrados e integrales; el fomento de la colaboración entre actores públicos y privados coadyuvando a la integración de esfuerzos; la presentación de soluciones innovadoras para responder a los retos y desafíos identificados; la capacidad de transferibilidad; la perdurabilidad y sostenibilidad de los resultados del proyecto; la existencia de una coherencia y de una contribución a los objetivos de los principios horizontales de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, no discriminación y desarrollo sostenible; la demostración de la coherencia de los proyectos con las prioridades y políticas comunitarias, especialmente la contribución a los objetivos de la Estrategia Europea 2020. Por otra parte, el POCTEFA fija una relación de cuatro criterios propios al objetivo temático de promoción del potencial endógeno, el desarrollo de los sistemas de formación y las competencias de las personas del territorio transfronterizo con el fin de mejorar el acceso al empleo. Son prioritarios los proyectos que comprenden servicios de creación de empleo y de formación en sectores en situación vulnerable. La atribución de la financiación POCTEFA será condicionada al carácter innovador (en el sentido amplio del término). Una matriz de autodiagnóstico permitirá al promotor del proyecto evaluar los rasgos del proyecto en materia de igualdad entre hombres y mujeres y las posibles mejoras a llevar a cabo. Se hace especial hincapié en la contribución de los proyectos a la igualdad de oportunidades y la no discriminación.

El POCTEFA 2014-2020 abre perspectivas interesantes si previamente la AECT Eurorregión Aquitania-Euskadi elabora un proyecto de política pública en favor del empleo a partir de un diagnóstico fiable. Efectivamente, el empleo en la Eurorregión Aquitania Euskadi debe ser el objeto de un análisis profundo desarrollado por el conjunto de actores de empleo tal y como los presenta la primera parte de esta investigación. Es imprescindible que una metodología de análisis propia al espacio transfronterizo sea diseñada en base a criterios comunes previamente valorados para poder sacar una fotografía precisa del estado del empleo en todas sus componentes. A partir de ahí, las medidas de empleo pertinentes podrán ser objeto de una reflexión de los actores con la finalidad compartida de contribuir a la disminución del desempleo con soluciones que emanan no del nivel nacional, sino del nivel territorial.

B.- Las fases de elaboración de una política de empleo eurorregional

Como se expuso anteriormente, en este trabajo de investigación, la elaboración de una política pública de empleo eurorregional de tipo experimental se inspira del modelo secuencial de políticas públicas de J. Anderson que se compone de cinco fases: la primera que consiste en la identificación de un problema, la segunda que es relativa a la formulación de soluciones, la tercera que se refiere a la toma de decisiones, la cuarta que aborda la implementación y la quinta que trata de la evaluación de la política pública implementada.

1) La identificación y la definición de los problemas transfronterizos relativos al empleo

La primera fase del ciclo vital de las políticas públicas trata de la identificación y de las definiciones de los problemas. Desde un punto de vista eastoniano, las demandas originadas en la sociedad se trasladan a través de mecanismos-puente como los grupos de presión al núcleo del sistema donde tras un proceso de conversión a través de las estructuras institucionales se originan unas políticas de respuesta encaminadas a satisfacer las demandas iniciales. En concreto, una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales. En base a ello, se solicita la intervención pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político. Por tanto, esta primera fase, consiste en diagnosticar los problemas y examinar si es parte de la agenda¹⁶¹² de alguna autoridad pública.

¹⁶¹² El concepto de agenda es doble: se refiere por una parte a la agenda sistémica que abarca un conjunto de cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública a la que se dirigen porque preocupan a la sociedad; por otra parte, la

En el ámbito del empleo, cabe subrayar que han sido realizados numerosos diagnósticos y estudios sobre el tema de la movilidad de los trabajadores. Un dictamen exploratorio del CESE de 2009 que preconizaba que “la movilidad en Europa debe seguir siendo una prioridad política de la UE”¹⁶¹³, identificó los principales obstáculos que dificultan el ejercicio de la libre circulación de los trabajadores: primero, las autoridades nacionales incumplen el derecho de la UE (legislación no conforme o incorrecta), lo cual tiene efectos negativos para los trabajadores migrantes, segundo, los empleadores y asesores jurídicos incumplen el derecho de la UE y tercero, los trabajadores migrantes de la Unión Europea no tienen acceso a la información y no disponen de medios para garantizar sus derechos. En concreto, los asuntos considerados como preocupantes¹⁶¹⁴ son: los períodos transitorios, que de manera sectorial o general, limitan temporalmente la libre circulación de los trabajadores (que son ciudadanos europeos); las legislaciones laborales de los Estados miembros que crean obstáculos jurídicos y administrativos; asimismo, los convenios colectivos deben facilitar la libre circulación de los trabajadores; los problemas que tienen que afrontar los trabajadores fronterizos para ejercer la libre circulación, en materia fiscal y de seguridad social; la falta de conocimientos lingüísticos; la insuficiente coordinación de los sistemas públicos de seguridad social y los problemas para la portabilidad y el conocimiento de las pensiones complementarias; los graves problemas que persisten para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales y de las titulaciones académicas; las dificultades para el acceso a la formación continua; la falta de información y asesoramiento sobre la legislación europea y los procedimientos de la libre circulación de trabajadores que a nivel nacional tienen los trabajadores, las empresas, los interlocutores sociales y las ONG, así como los tribunales y el resto de los actores jurídicos; la falta de información y asesoramiento para los trabajadores sobre cuestiones relativas a los derechos laborales y sociales, que deberían facilitarse ya en el país de origen, así como a través de puntos de contacto en el país de destino; la falta de oportunidades y los precios de la vivienda, así como la falta de viviendas sociales; la fiscalidad, las cotizaciones y prestaciones sociales discriminatorias; los problemas en el acceso a los servicios de salud; los obstáculos en los sistemas educativos de los hijos. Dentro de los diagnósticos territoriales realizados en la frontera pirenaica, el sector del empleo y mejor dicho la lucha contra el desempleo resulta ser un ámbito que requiere toda la atención de los actores políticos. Sin embargo, tanto los

agenda política o institucional que son los problemas que preocupan a la autoridad pública. Globalmente, la agenda de gobierno refleja la evolución de la agenda sistémica.

¹⁶¹³ DOCE C 228, 22.09.2009, pp.14-23.

¹⁶¹⁴ COM(2013) 236 final- 2013/0124 (COD). Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos concedidos a los trabajadores en el marco de la libre circulación de los trabajadores. JOUE C341/54 de 21 de noviembre de 2013, pág.56.

proyectos promovidos a través de los fondos estructurales como las respuestas políticas no han sido suficientes y ha crecido el déficit de apoyo institucional, a tal punto que hoy es urgente proponer vías de trabajo y pistas de reflexión concretas para tomar en cuenta las peculiaridades del espacio interregional fronterizo.

En el ámbito del empleo transfronterizo, se ha observado el papel cada vez más importante de la sociedad civil a la hora de proponer soluciones o respuestas a las necesidades destacadas en el territorio fronterizo, frente a un cierto déficit del lado institucional. A través de las herramientas de cooperación transfronteriza, se han podido iniciar acciones en favor del trabajador fronterizo. De una cierta manera, surge ahí la influencia del fenómeno de europeización de las políticas públicas¹⁶¹⁵, que afecta en particular ámbitos en los que la Unión Europea tiene escasas competencias como las políticas de empleo que se intentan armonizar a través de mecanismos no jerárquicos como es el M.A.C.

A la hora de definir los problemas en el ámbito del empleo que realmente deben estar incluidos en la agenda de las autoridades públicas del espacio transfronterizo Aquitania Euskadi significa en primer lugar que tanto las autoridades españolas como francesas procedan a un examen conjunto de las situaciones percibidas por los distintos actores a través de la exploración, articulación y la cuantificación para poder establecer una definición de los problemas considerados como de interés público. No cabe duda que en el caso aquitano-vasco, el desempleo ha sido identificado como un problema público y como se desprenden de los diagnósticos y de los planes respectivos a favor del empleo se encuentra como prioritario en la agenda institucional.

2) La formulación de soluciones a los problemas transfronterizos relativos al empleo

Como regla general, una vez que los poderes públicos tengan conocimiento de la existencia de un problema, lo definen y rechazan la alternativa de no intervenir, se inicia la fase de formulación de políticas que se refiere al desarrollo de la acción pública a través de alternativas, propuestas u opciones aceptables y concebidas como pertinentes para enfrentarse

¹⁶¹⁵ RADAELLI C., « *The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research* », Politique européenne n°5, 2001, pág. 110: como “proceso de construcción, difusión e institucionalización de reglas formales e informales, de procedimientos, de paradigmas y de “estilos” de políticas públicas, de “maneras de hacer” así y normas primero definidas a través de la fabricación de políticas europeas e incorporadas luego en la lógica de discursos, identidades, estructuras políticas y políticas públicas a nivel doméstico” como de creencias compartidas; PALIER B y SUREL (Dir.) , *L'Europe en action, l'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007, pág.65.

al problema público identificado. De ahí Derivan políticas consideradas como soluciones posibles o eventuales a los problemas.

En el caso europeo, tres planes de acción han sido formulados para facilitar el ejercicio de la movilidad de los trabajadores¹⁶¹⁶, en 1997, 2002 y 2007. A nivel de la Euroregión Aquitania-Euskadi, se ha demostrado a través de ilustraciones concretas, y más particularmente mediante el desarrollo de proyectos transfronterizos que la formulación de alternativas en materia de empleo y formación profesional emana de “Street level bureaucracy” es decir que la burocracia de primer nivel o en este caso, de nivel local procesa demandas y propuestas que provienen de la sociedad.

La fase de formulación se articula alrededor de varias actividades: en primer lugar, los poderes públicos deben fijar metas y objetivos que se deben alcanzar. No obstante, determinar objetivos de las organizaciones y programas resulta bastante difícil. En segundo lugar, se trata de detectar y generar alternativas que permitan cumplir los objetivos. Se establece una lista de opciones posibles cuya valoración y comparación constituyen la tercera actividad. Por tanto se establecen las ventajas e inconvenientes de cada una de las alternativas propuestas para después someterse a un proceso de selección como el examen coste-beneficios que lleva a identificar los costes y los beneficios asociados con cada alternativa así como la valoración económica para poder comparar con criterios objetivos las opciones sugeridas. En cuarto lugar, se procede a la selección de una o varias de aquellas alternativas y en algunos casos a una combinación entre ellas.

En el ámbito del empleo transfronterizo, un primer paso hacia el establecimiento de objetivos comunes a alcanzar se desprende de la integración de la transfronterización en el Acuerdo de Asociación 2014-2020. Tras una primera fase de concertación entre los distintos actores, nacionales y locales, con respecto a las medidas que constituirían esencialmente la política de empleo a nivel transfronterizo, una pista era incluir este aspecto o dimensión en el Acuerdo de Asociación¹⁶¹⁷. Previamente, cabe señalar que la democracia participativa constituye la tela de

¹⁶¹⁶ COM(1997) 586 final, COM(2002) 72 final, COM(2007) 773 final.

¹⁶¹⁷ Artículo 2. 20) del Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo. (JOUE L347 de 20 de diciembre de 2013): “es un documento elaborado por un Estado miembro, con participación de socios y según el enfoque de una gobernanza en varios niveles, en el que se expone la estrategia de ese Estado miembro, las prioridades y disposiciones para utilizar los Fondos EIE de una manera efectiva y eficiente para perseguir la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y que la Comisión aprueba tras evaluarlo y dialogar con el Estado miembro de que se trate”.

fondo del diseño del acuerdo de asociación. En efecto, la condición sine qua non a la elaboración del acuerdo de asociación la concertación con los niveles infra.-estatales es decir las autoridades territoriales pero también con los interlocutores económicos y sociales, así como los organismos pertinentes provenientes de la sociedad civil¹⁶¹⁸. Para regular la asociación, la Comisión deberá confeccionar un código europeo en materia de conducta respetando plenamente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad¹⁶¹⁹.

Con respecto al marco regulatorio del Acuerdo de Asociación, el nuevo esquema de planificación y de programación de la política de cohesión para el periodo 2014-2020 abarca la existencia de un acuerdo de asociación entre el Estado miembro y las instituciones comunitarias para la programación de los fondos del M.E.C (Marco Estratégico Común). La elaboración de dicho instrumento convencional debe contar con la participación, la colaboración, la coordinación y la cooperación de las entidades y administraciones públicas nacionales, regionales y locales así como de los interlocutores económicos y sociales y organismos representantes de la sociedad civil. La regulación de la elaboración del acuerdo de asociación se encuentra en los artículos 14, 15, 16 y 17 del Reglamento (UE) nº1303/2013.

En primer lugar, basándose en procedimientos que sean transparentes para el público, y de conformidad con su marco institucional y jurídico, cada Estado miembro debía elaborar un acuerdo de asociación para el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020 y debía incluir todas las ayudas de los Fondos EIE. La redacción de dicho

¹⁶¹⁸ En efecto, en base al artículo 5 del Reglamento (UE) nº1303/2013, “1. Para el acuerdo de asociación y para cada programa, cada Estado miembro organizará, de conformidad con su marco institucional y jurídico, una asociación con las autoridades locales y regionales competentes. Participarán en la asociación los siguientes socios: a) las autoridades locales y otras autoridades públicas competentes; b) los interlocutores económicos y sociales, y c) los organismos pertinentes que representen a la sociedad civil, incluidos los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos encargados de promover la inclusión social, la igualdad de género y la no discriminación. 2. De acuerdo con el enfoque de una gobernanza en varios niveles, los Estados miembros harán participar a los socios indicados en el apartado 1 en la preparación de los acuerdos de asociación y de los informes de evolución durante la preparación y ejecución de los programas, inclusive a través de la participación en los comités de seguimiento de los programas de conformidad con el artículo 48.

¹⁶¹⁹ El Código Europeo de buena conducta mencionará lo siguientes elementos: establecerá los siguientes elementos: a) los principios fundamentales relativos a los procedimientos transparentes que deben seguirse para la identificación de los socios pertinentes, incluidas, cuando proceda, sus organizaciones centrales para facilitar a los Estados miembros la designación de los socios pertinentes más representativos, de conformidad con su marco institucional y jurídico; b) los principios fundamentales y las buenas prácticas relativas a la participación de las diferentes categorías de socios pertinentes, tal como se establece en el apartado 1, en la preparación del acuerdo de asociación y de programas, la información que debe facilitarse sobre su participación, y en las diferentes fases de la aplicación; c) las buenas prácticas relativas a la formulación de las normas referentes a la pertenencia y a los procedimientos internos de los comités de seguimiento que los Estados miembros deben decidir de forma oportuna, o los comités de seguimiento de programas de conformidad con las disposiciones pertinentes del presente Reglamento y las normas específicas de los Fondos; d) los objetivos principales y las buenas prácticas en casos en que la autoridad de gestión implique a los socios pertinentes en la preparación de convocatorias de propuestas y, en particular, las buenas prácticas para evitar posibles conflictos de intereses en casos en que exista la posibilidad de que los socios pertinentes también sean beneficiarios potenciales, y la participación de los socios pertinentes en la preparación de informes de evolución y en relación con el seguimiento y la evaluación de programas con arreglo a las disposiciones pertinentes del presente Reglamento y las normas específicas de los Fondos; e) los ámbitos, temas y buenas prácticas indicativos sobre cómo las autoridades competentes de los Estados miembros pueden utilizar los Fondos EIE, incluida la asistencia técnica para reforzar la capacidad institucional de los socios pertinentes de conformidad con las disposiciones pertinentes del presente Reglamento y las normas específicas de los Fondos; f) el papel de la Comisión en la difusión de buenas prácticas; g) las buenas prácticas y los principios fundamentales que puedan facilitar la evaluación por los Estados miembros de la aplicación de la asociación y su valor añadido.

acuerdo de asociación debía realizarse por los Estados miembros en colaboración con los socios a los que se refiere al artículo 5 y en cooperación con la Comisión. En segundo lugar, con respecto a su contenido, deben figurar los siguientes elementos preceptivos: primero debe mencionar las medidas que garanticen la consonancia con la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, así como misiones específicas de los Fondos con arreglo a sus objetivos basados en los Tratados, incluida la cohesión económica, social y territorial, en concreto: un análisis de las disparidades, las necesidades de desarrollo y el potencial de crecimiento con respecto a los objetivos temáticos, los retos territoriales y teniendo en cuenta el Programa Nacional de Reforma, cuando proceda, y las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas conforme al artículo 121, apartado 2, del TFUE y las recomendaciones pertinentes del Consejo adoptadas conforme al artículo 148, apartado 4, del TFUE; una síntesis de las evaluaciones ex ante de los programas o de las conclusiones principales de la evaluación ex ante del acuerdo de asociación cuando esta última evaluación se haya llevado a cabo por propia iniciativa del Estado miembro de que se trate; una selección de objetivos temáticos y, para cada uno de estos, un resumen de los principales resultados esperados en relación con cada uno de los Fondos EIE; la asignación indicativa de ayuda de la Unión, por objetivo temático y a nivel nacional, correspondiente a cada uno de los Fondos EIE, así como el importe indicativo de la ayuda prevista para los objetivos relacionados con el cambio climático; la aplicación de principios horizontales a que se refieren los artículos 5, 7 y 8 y objetivos de actuación relacionados con la ejecución de los Fondos EIE; la lista de los programas correspondientes al FEDER, al FSE y al Fondo de Cohesión, salvo los incluidos en el objetivo de cooperación territorial europea, y de los programas correspondientes al Feader y al FEMP, con las respectivas asignaciones indicativas por Fondo EIE y por año; informaciones relativas a la asignación en relación con la reserva de rendimiento, desglosadas por Fondo EIE y, en su caso, por categoría de región, y relativas a los importes excluidos a efectos de cálculo de la reserva de rendimiento con arreglo al artículo 20; Segundo, el acuerdo de asociación debe contener también las medidas que garanticen la ejecución eficaz de los Fondos EIE, medidas, en consonancia con el marco institucional de los Estados miembros, que garanticen la coordinación entre los Fondos EIE y otros instrumentos de financiación de la Unión y nacionales, así como con la financiación del BEI; la información requerida para la verificación ex ante del cumplimiento de las normas sobre adicionalidad como se definen en la tercera parte del presente Reglamento; un resumen de la evaluación del cumplimiento de las condiciones ex ante aplicables de conformidad con el artículo 19 y el anexo XI a escala nacional y, en el supuesto de que no se cumplan dichas condiciones ex ante, de las acciones

que deben emprenderse, los organismos responsables y el calendario para la ejecución de dichas acciones; la metodología y los mecanismos que garanticen la coherencia en el funcionamiento del marco de rendimiento de conformidad con el artículo 21; una valoración de la necesidad de reforzar la capacidad administrativa de las autoridades implicadas en la gestión y el control de los programas y, cuando proceda, de los beneficiarios, así como, si es preciso, un resumen de las acciones que deben emprenderse a tal fin; un resumen de las acciones previstas en los programas, incluido un calendario indicativo, para lograr reducir la carga administrativa de los beneficiarios; medidas para el principio de asociación a que se refiere el artículo 5; una lista indicativa de los socios a que se refiere el artículo 5 y un resumen de las medidas tomadas para que los socios participen de conformidad con el artículo 5 y de su papel en la preparación del acuerdo de asociación y el informe de evolución a tenor del artículo 52.

Por otra parte, el acuerdo de asociación debe indicar también el enfoque integrado del desarrollo territorial apoyado por los Fondos EIE o un resumen de los enfoques integrados del desarrollo territorial basado en el contenido de los programas y que establezca: en primer lugar, las medidas que garanticen un enfoque integrado del uso de los Fondos EIE para el desarrollo territorial de zonas concretas subregionales; En segundo lugar, debe referirse a las medidas que garanticen la ejecución eficaz de los Fondos EIE, incluida una evaluación de los sistemas existentes de intercambio electrónico de datos, y un resumen de las acciones planificadas para permitir gradualmente que todo intercambio de información entre beneficiarios y autoridades responsables de la gestión y el control de los programas tenga lugar por vía electrónica. Por último, los Estados miembros deben proceder a la evaluación en base a su marco institucional y jurídico, En el contexto de la elaboración de los programas.

Una vez que el concierto de actores esté de acuerdo sobre los elementos esenciales del acuerdo de asociación y una vez aprobado el contenido convencional, se presentará ante la Comisión. Iniciado el procedimiento de evaluación¹⁶²⁰, la Comisión examina el acuerdo en base al programa nacional de reformas planteado por cada Estado miembro, y en su caso teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por las Instituciones comunitarias. En un plazo de 4 meses, la Comisión comunicará su decisión al Estado miembro acompañada en su caso de las observaciones que considere pertinentes. Un sistema de intercambios sobre las modificaciones aportadas al acuerdo y la valoración efectuada por la Comisión está

¹⁶²⁰ Artículo 16 del Reglamento (UE) N°1303/2013.

establecido. Por otra parte, la Comisión debe elaborar un informe sobre el resultado de las negociaciones relativas a los acuerdos de asociación y los programas, incluido un resumen de las cuestiones clave, para cada Estado miembro, a más tardar el 31 de diciembre de 2015. Dicho informe se remitirá al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de forma simultánea.

En segundo lugar, llegados a este punto interesa destacar que el Acuerdo de Asociación es un instrumento de concertación global con los demás actores y de dialogo con la Comisión Europea. En el caso del acuerdo de asociación presentado por España¹⁶²¹, las regiones fronterizas forman parte de los territorios con características especiales. El análisis DAFO pone de relieve sus fortalezas: el comercio de bienes, servicios, personas; la movilidad laboral, empleo transfronterizo; el turismo transfronterizo; la diversidad cultural; la posibilidad de compartir servicios comunes. Con respecto a las debilidades se identifican como tales: la lejanía de los centros geo-políticos, las barreras naturales fronterizas (mar, montaña); las barreras culturales o de idioma; las barreras comerciales, legales, fiscales, etc.; las barreras en infraestructuras (de transporte, energía, telecomunicaciones), cuellos de botella; y las diferencias en la gobernanza con países vecinos. Una serie de retos han sido fijados para dichas regiones especiales: el desarrollo de programas de cooperación que promuevan la transferencia de conocimiento entre regiones fronterizas; el fortalecimiento de los vínculos e intercambio económico, social, cultural y comercial entre los territorios; así como la circulación de bienes, servicios o personas; potenciar la movilidad laboral, empresarial y educativa a ambos lados de la frontera; la coordinación conjunta de los mercados fronterizos de trabajo y los flujos migratorios que se producen; la cooperación en áreas como el turismo y la conservación del patrimonio cultural y natural, el potenciamiento de la planificación, construcción y uso compartido de infraestructuras y la prestación compartida de servicios, para facilitar que los ciudadanos tengan acceso a los mismos servicios a ambos lados de la frontera (hospitales, escuelas, instalaciones culturales, gestión de residuos, etc.), fomentar la eliminación de cuellos de botella existentes en infraestructuras (ferrocarril, carreteras, energía, telecomunicaciones, etc.), la promoción de la gestión compartida de la prevención de riesgos medioambientales; la promoción de los espacios naturales protegidos transfronterizos que promuevan la colaboración y relaciones de buena vecindad; el fomento de la gestión conjunta de los recursos compartidos. Dos aspectos del

¹⁶²¹ GOBIERNO DE ESPAÑA, Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, MINHAP.
<http://www.dgfc.sgpg.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/pa/Consulta%20Publica/aasociacion2014-2020.pdf>

Acuerdo de Asociación español interesan para la potencial elaboración de una política pública de empleo transfronteriza: en primer lugar, la propuesta de intervención con respecto al objetivo temático 8 relativo a la promoción de la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad enfoca el aumento de la participación en el mercado laboral y la productividad laboral, así como mejora de la educación, la formación y las políticas de integración social, con especial atención a los jóvenes y a los grupos más vulnerables. Así, dentro de las medidas evocadas en el ámbito del empleo y de la formación¹⁶²², se apuesta por la promoción de la “la modernización de las instituciones del mercado de trabajo y los servicios de empleo públicos y privados, así como la mejora de la respuesta a las necesidades del mercado laboral, promoviendo la movilidad laboral transnacional”. Esto se concretaría en primer lugar en “mejorar la eficiencia de los servicios públicos de empleo (SPE) y su coordinación a nivel nacional y regional, así como las medidas dirigidas al fortalecimiento del mercado de trabajo transfronterizo y el fomento de la movilidad de los trabajadores a través de las fronteras. En segundo lugar, en cuanto al objetivo de cooperación territorial, un paso suplementario hacia una mayor integración ha sido saltado: “en este sentido, resulta fundamental alcanzar un mayor grado de complementariedad entre los objetivos de la Política de Cohesión. Esta complementariedad entre los programas de crecimiento y empleo y de cooperación se puede garantizar, en primera instancia, por el propio proceso de programación y de elaboración del Acuerdo de Asociación”. En este contexto, el acuerdo constata la tradición cooperativa que existe entre los territorios vecinos¹⁶²³ y que “cada espacio de cooperación territorial, tanto transfronterizo como transnacional, cuenta con sus propias características territoriales y socioeconómicas, lo que condiciona fuertemente las prioridades de inversión en cada uno de ellos.” Resulta que en el proceso de elaboración de la lógica de intervención de los Programas de Cooperación dentro del objetivo de Cooperación Territorial Europea se ha llevado a cabo de forma paralela y articulada con el los programas del objetivo

¹⁶²² GOBIERNO DE ESPAÑA, Acuerdo de Asociación España 2014-2020, pp.109-115. Las medidas propuestas son 7: 1. Facilitar el acceso al empleo a los demandantes de empleo y personas inactivas, incluidos los desempleados de larga duración y personas alejadas del mercado laboral, así como las iniciativas de empleo locales y el fomento de la movilidad laboral; 2. Integración sostenible en el mercado de trabajo de los jóvenes, en particular de aquellos sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación y formación, así como los jóvenes que corren el riesgo de sufrir exclusión social y los procedentes de comunidades marginadas, también a través de la aplicación de la Garantía Juvenil; 3. Promover el trabajo por cuenta propia, el espíritu emprendedor y la creación de empresas, incluidas las microempresas y las pequeñas y medianas empresas innovadoras; 4. La igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, incluidos el acceso al empleo, la progresión en la carrera profesional, la conciliación de la vida laboral y la vida privada y la promoción de igual remuneración por igual trabajo, así como la igualdad de trato entre todas las personas y no discriminación por otros motivos en todos los ámbitos, incluidos el acceso al empleo, la promoción profesional y la igual remuneración por trabajo de igual valor; 5. Promover la adaptación de los trabajadores, las empresas y los empresarios al cambio; 6. Promover el envejecimiento activo y saludable; 7. Promover la modernización de las instituciones del mercado de trabajo y los servicios de empleo públicos y privados, así como la mejora de la respuesta a las necesidades del mercado laboral, promoviendo la movilidad laboral transnacional.

¹⁶²³ *Ibidem*, pág.230: “Tras varios periodos de programación iniciados en 1989, las dinámicas de cooperación entre los territorios se encuentran fuertemente consolidadas, pudiéndose constatar en los diferentes espacios de cooperación transnacional y transfronteriza, la existencia de partenariados y redes de cooperación con una larga tradición de trabajo conjunto y con fuertes lazos de unión.”

de Crecimiento y Empleo, garantizando a su vez la coherencia con los Acuerdos de Asociación de países participantes en cada uno de los programas y prestando especialmente atención a los de Portugal y Francia. La cooperación transfronteriza se focaliza esencialmente en la innovación y la transferencia tecnológica así como la protección del medio ambiente. La cooperación transfronteriza franco española abarca también los objetivos temáticos¹⁶²⁴. Esta orientación de los programas de cooperación transfronteriza permite abordar las necesidades identificados en el territorio y consolidar y capitalizar las acciones de cooperación de periodos anteriores. Por tanto, el acuerdo de asociación elaborado por España hace referencia a las singularidades de los espacios fronterizos, reconoce las tradiciones de cooperación pero sobre todo vincula las medidas de empleo a la cooperación territorial. Sin embargo, no hace ninguna referencia al tipo de relación a mantener con los países vecinos ni al marco en el que se podría desarrollar una eventual coordinación intergubernamental en base a una concertación interregional.

El acuerdo de asociación galo para 2014-2020 ha sido adoptado el 8 de agosto de 2014¹⁶²⁵. Varios elementos deben retener la atención: en primer lugar, el desfase competencial entre los niveles nacionales y locales en determinados sectores obtiene una respuesta: el texto establece que “aunque la distribución de competencias entre nivel nacional y regional no concurra a que el nivel regional no esté siempre con la capacidad de actuar en determinados ámbitos, varias regiones han indicado cruces entre las orientaciones de su programa operativo como es el caso de Aquitania con los ejes seleccionados en el marco del plan de acción de la estrategia”¹⁶²⁶. En segundo lugar, se expresa claramente la necesidad de fomentar la integración de las particularidades transfronterizas en el diseño de la acción pública tanto a nivel nacional como local¹⁶²⁷. En efecto, lo que se propone es que en el futuro, deberán consolidarse o iniciarse e estrategias de desarrollo transfronterizo a los niveles que se consideren pertinentes, no sólo a

¹⁶²⁴ *Ibidem*, pp.2-3. Los objetivos temáticos son: Objetivo temático 1: potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la Innovación; objetivo temático 2: mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas; objetivo temático 3: mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, del sector agrícola (en el caso del FEADER) y del sector de la pesca y la acuicultura (en el caso del FEMP); objetivo temático 4: favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores; objetivo temático 5: promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos objetivo temático 6: conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos; objetivo temático 7: promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales; objetivo temático 8: promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral; objetivo temático 9: promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación; objetivo temático 10: invertir en la educación, el desarrollo de las capacidades y un aprendizaje permanente mediante el desarrollo de las infraestructuras de educación y formación.

¹⁶²⁵ REPUBLIQUE FRANCAISE, Accord de partenariat 2014-2020 France, version du 8 août 2014.

¹⁶²⁶ *Ibidem*, pág.316.

¹⁶²⁷ *Ibidem*, pág.85: “Les territoires transfrontaliers constituent pour la plupart des bassins de vie confrontés à des systèmes et des normes différents, ils sont autant de terrains d’innovation et d’expérimentation notamment en matière de gouvernance territoriale qu’il convient d’encourager. Leurs préoccupations comme le potentiel qu’ils recèlent doivent être mieux intégrés dans la définition de l’action publique aux échelles nationales et régionales ».

través de los programas de cooperación transfronteriza, sino también mediante el uso de herramienta de desarrollo territorial como el I.T.I y más generalmente a través de los programas operativos regionales y en los dispositivos de contractualización implementados a nivel regional. Por último, con respecto a la coordinación de los fondos estructurales en materia de empleo, precisa que en materia de movilidad profesional transfronteriza y de innovación social, se organice una vigilancia por parte de los actores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil para que pueden control el buen uso de EURES y PROGRESS en el marco del nuevo programa para el cambio social y la innovación.

Con respecto a los territorios fronterizos, además de recalcar la diversidad de sus características, el acuerdo pone de relieve que el verdadero desafío de aquellas zonas es el empleo. A pesar de la falta de actualización de los datos estadísticos, señala que Alrededor de 11000 trabajadores extranjeros venían trabajar en Francia en 2007 y en 2010, al menos 360000 trabajadores residentes en Francia, se desplazaban todos los días para ejercer una actividad profesional en el territorio vecino. El acuerdo destaca los efectos de la transfronterización del empleo¹⁶²⁸: con respecto las incidencias positivas, indica que los empleos fronterizos implican la existencia de otros empleos relacionados con la presencia residencial de trabajadores del lado francés, y una modificación de la evolución demográfica de determinados territorios. No obstante, el crecimiento del flujo de trabajadores fronterizos produce consecuencias negativas. Si es cierto que en algunas zonas, ese flujo ha permitido frenar el alza del desempleo, crea un verdadero “fenómeno de dependencia económica”. Así, el cambio de estrategia del otro lado de la frontera repercute en la economía y en el empleo sin que los poderes públicos puedan anticipar y acompañar de manera eficaz dicho movimiento. Por tanto, esta constatación revela la falta o ausencia de integración de las estrategias implementadas a nivel interterritorial, tanto a nivel de los actores locales como de los actores estatales. Además, otra repercusión negativa es la evicción inmobiliaria y social cuando nacionales del país vecino residen en Francia y siguen trabajando en su país de origen. Por último, el acuerdo destaca que el fenómeno de residencialización de los territorios conlleva consecuencias dañosas para las entidades territoriales francesas fronterizas que no pueden beneficiarse de los ingresos tributarios de las actividades económicas realizadas en el país vecino mientras están obligadas a asegurar la construcción de los equipamientos e infraestructuras indispensables a la acogida de los residentes y suministrar los servicios

¹⁶²⁸ *Ibidem*, pp.83-84.

adecuados. Sin embargo, como lo menciona el acuerdo, Francia y Suiza han desarrollado un sistema de retrocesión de las retenciones en concepto de Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas realizadas en Ginebra a favor de las colectividades francesas.

El acuerdo plasma la posición del Estado francés con respecto al futuro de los espacios fronterizos. Francia considera que pertenece a los representantes de aquellos territorios obrar para dotarse de una organización territorial y de una gobernanza apropiada en base al conocimiento y la visión común que comparten con respecto a sus territorios. Así, nota el dinamismo expresado por las entidades territoriales para desarrollar la cooperación transfronteriza con sus vecinos, gracias también a las condiciones creadas por la construcción europea. En efecto, se constituyeron estructuras de gobernanza con visión estratégica y con una dimensión multinivel cuyo objetivo es el desarrollo territorial integrado. No obstante, conviene aportar un doble matiz destacando que la multiplicación de estructuras de gobernanza en ciertas fronteras conlleva una complejidad en materia de distribución de las tareas que realizar y perjudica de alguna forma la legibilidad global tanto para las poblaciones como para los terceros; en segundo lugar, la cooperación transfronteriza depende de los fondos estructurales, lo que limita las iniciativas a los fondos disponibles y puede frenar ambiciones. Por último, y con la perspectiva de cumplir con los criterios de atribución de los fondos estructurales, los territorios fronterizos tienden a estandarizar sus ejes de intervención a las orientaciones estratégicas comunitarias, lo que “tiene por consecuencia una frágil articulación con las dinámicas de cooperación o de gobernanzas que operan en los territorios”¹⁶²⁹.

En consecuencia, el examen de los acuerdos de asociación francés y español permite observar el reconocimiento de las especificidades de los territorios o regiones fronterizos tanto a nivel territorial como a nivel social, por parte de los Estados respectivos. Formulan preconizaciones a nivel de financiación de la cooperación territorial y de la gobernanza interinstitucional, dejando la plena responsabilidad de las iniciativas a las entidades territoriales. Sin embargo, aunque el Estado francés confiese que las asimetrías competenciales perjudican las cooperaciones entre las entidades, en ningún momento evoca la posibilidad de implicarse en estos proyectos. Esto se puede interpretar de dos maneras: o no quiere interferir en los asuntos transfronterizos que manejan muy bien las entidades territoriales y prefiere intervenir a petición de éstas; o considera que finalmente, la situación es conveniente “perimetrando” las

¹⁶²⁹ Ibidem, pág.84.

acciones a las competencias de los territorios franceses, y limitando las competencias de los territorios vecinos a la frontera separadora, y sin correr el riesgo de que una entidad territorial extranjera use de un derecho de injerencia en un territorio en el que sólo la soberanía nacional se ejerce.

Con respecto a las alternativas posibles, es de interés recoger una de las recomendaciones de la OCDE en su análisis del empleo para 2013, con respecto a las políticas de activación. Según dicha organización, se debe entender por política de activación las políticas del mercado laboral que tienden a incentivar a los beneficiarios de prestaciones sociales a recobrar trabajo. Aunque las aproximaciones varíen, se incluyen la ayuda a la búsqueda de empleo y la formación además del abono de la prestación, de los esfuerzos en la búsqueda de empleo y de la participación a acciones destinadas a mejorar la empleabilidad. En el examen de las políticas de activación de siete países, se sacaron las siguientes reflexiones¹⁶³⁰: en primer lugar, se afirma que aquellos países que disponen de un sistema de conservación de ingreso en caso de desempleo, pueden sacar provecho de una política de activación orientada hacia el empleo con el objetivo de evitar cualquier tipo de dependencia de las prestaciones sociales. En segundo lugar, las medidas que contemplan una obligación de ejercer una actividad con respecto a determinados colectivos como los desempleados de larga duración, los padres aislados, que ostentan una capacidad parcial de trabajo. La OCDE observa que las reformas que tienden a invitar a estos colectivos a volver a ejercer una actividad han demostrado su eficacia, aunque al principio inducen una cierta alza del desempleo declarado, las categorías de las poblaciones destinatarias de estas medidas logran a acabar con el estatuto de “inactivos”. En tercer lugar, la implementación de una estrategia de activación eficaz puede necesitar reformas institucionales, como por ejemplo coordinar las administraciones de las prestaciones por desempleo y la ayuda a la búsqueda de empleo, así como los mecanismos de financiación en el ámbito nacional y local. La eficacia de los servicios de empleo, privados como públicos, puede mejorarse gracias a una gestión de los resultados en términos de empleo tomando en cuenta las características individuales de los demandantes de empleo y las del mercado laboral.

3) La adopción de decisiones transfronterizas relativas al empleo

¹⁶³⁰ OCDE (2013), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE, pp.139-207
http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-fr

Para que una política sea considerada como pública debe haber sido generada por el poder público. En el caso del espacio eurorregional aquitano-vasco, la principal dificultad es justamente la de identificar la autoridad pública competente o las autoridades públicas pertinentes. En efecto como ya se ha observado, en materia de empleo, en el caso de Francia, se trata de una competencia estatal y resulta que el Prefecto regional de Aquitania que representa el Estado francés en dicha circunscripción administrativa, no es parte de la estructura de gobernanza transfronteriza que es la AECT. En el caso de Euskadi, a pesar de la transferencia “parcial” en materia de empleo (faltan las políticas pasivas), resulta menos complejo identificar las medidas alternativas que pueden responder a los problemas transfronterizos identificados en el ámbito del empleo. Con respecto a las soluciones posibles, son de dos tipos: están las respuestas de carácter organizacional que se pueden ofrecer y que dependen más bien de una concertación entre los SPE a través de una petición de la AECT, y están las respuestas de carácter económico que requieren una financiación compartida como la eventual creación de un organismo transfronterizo de apoyo a los trabajadores móviles.

Ante la imposibilidad de ejercer competencias plenas en materia de empleo, y en base a las conclusiones que Francia y España expresaron en los respectivos Acuerdos de Asociación, se podría desarrollar un proceso experimental en el que las regiones Aquitania y Euskadi, reunida en el seno de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (como vimos anteriormente, una estructura de derecho comunitario cuya creación requiere la aprobación de las autoridades nacionales de las que dependen las entidades miembros) podrían formular alternativas a las problemáticas planteadas por su vertiente transfronteriza del empleo en el espacio eurorregional, tal y como hayan sido detectadas en los diagnósticos territoriales.

4) La implementación de las políticas públicas transfronterizas relativas al empleo

La implementación se inicia una vez la decisión haya sido adoptada. Abarca a todas las actividades y procesos desarrollados hasta la constatación de los primeros efectos de la intervención pública. Concretamente, se traduce por la movilización de recursos humanos y económicos por las unidades administrativas actoras en la puesta en la ejecución de las políticas públicas. La implementación de las políticas públicas es un proceso muy complejo y consiste en una secuencia programada de acciones a la que se incorporan varios actores y se realizan varias operaciones con el fin de alcanzar los objetivos fijados. Esta fase es crucial porque explica el éxito o el fracaso de una política pública.

En esta fase, una política pública desarrolla su carácter como “foro de negociación”. En efecto, esto supone un margen para la negociación entre los actores implicados en el proceso de acción pública. Las políticas sociolaborales y más aun de empleo, “al afectar directamente a un gran número de agentes sociales (sindicatos, empresarios, asociaciones...) ponen de manifiesto que la Administración no es el actor jerárquico y dominante en su elaboración y ejecución, pese a que todavía mantenga una función destacada”¹⁶³¹.

5) La evaluación de las políticas públicas transfronterizas relativas al empleo

En la fase de formulación, se puede proceder a realizar evaluaciones prospectivas sobre las necesidades sociales que se identifica para un colectivo determinado. Este tipo de evaluación, denominada evaluación ex-ante permite aumentar la eficiencia en la gestión de una política pública. La evaluación viene a cerrar el ciclo vital de las políticas públicas puesto que consiste en determinar en qué medida se han alcanzado los objetivos asignados a dichas políticas. Los indicadores de resultados miden los resultados finales concretos de las actividades emprendidas. Abarcan tanto los productos finales como los impactos de la intervención pública. En el caso de las políticas de empleo, el principal objetivo es que la medida seleccionada contribuya a disminuir la tasa de desempleo y/o genere empleo. Por consiguiente, uno de los indicadores de resultados podrá ser el número de desempleados que han encontrado un puesto de trabajo del otro lado de la frontera. También puede medir el grado de satisfacción de los destinatarios de una medida como por ejemplo si un organismo de atención al trabajador transfronterizo cumple con su misión de asesorar a un trabajador en las gestiones inherentes a su estatuto. La evaluación de las políticas públicas tiene especial relevancia y más aún en el espacio fronterizo. La fase de evaluación como “actividad de recopilación , de análisis y de interpretación de la información con respecto a la implementación y el impacto de medidas destinadas a actuar sobre una situación social, así como sobre la preparación de medidas nuevas”¹⁶³², permite pues medir los efectos de la acción pública a través de “un test empírico de la validez de un modelo de causalidad (...) que permite un análisis tanto de la “pertinencia de esta “teoría de la acción” como de su grado de aplicación práctica”¹⁶³³. Concretamente, la evaluación de las medidas implementadas a nivel transfronterizo se puede realizar a partir de objetivos asignados tales y como: la reducción de

¹⁶³¹ RUIZ VIÑALS C.(Coord.), Políticas sociolaborales. Un enfoque multidisciplinar, *op.cit*, pág.64.

¹⁶³² LECA J., « *L'évaluation dans la modernisation de l'Etat* », Politiques et mangement public, vol.11, n°2, 1993, pág.165.

¹⁶³³ KNOEPFEL P, LARRUE C. y VARONE F., Analyse et pilotage des politiques publiques, Genève, Helbing &Lichtenbahn, 2001, pág.253.

la discriminación de los trabajadores migrantes de la UE por razón de nacionalidad; la eliminación de las discrepancias entre los derechos que tienen los trabajadores migrantes de la UE sobre el papel y el ejercicio de estos derechos en la práctica, facilitando la correcta aplicación de la legislación; la reducción de la incidencia de prácticas desleales contra los trabajadores migrantes de la UE y la capacitación de los trabajadores migrantes de la UE para que hagan respetar sus derechos. A través de la evaluación surge también el tema de la calidad de las políticas públicas. No se trata de que los poderes públicos intervengan para resolver un problema sino que se trata de intervenir eficientemente para dar una respuesta eficaz a una situación percibida como problemática por la sociedad.

En síntesis, el diagnóstico previo a la elaboración de la política pública de empleo, que se pretende elaborar para responder específicamente a las necesidades identificadas en materia de empleo, en el espacio transfronterizo aquitano-vasco ya está establecido. A partir de los resultados y preconizaciones, ya se ha podido esbozar el procedimiento de elaboración en cinco fases. Ahora, como ya vimos en los desarrollos anteriores, es necesario que dicha elaboración se realice en un marco experimental de tipo social.

Sección II.- La experimentación social, el método idóneo de implementación de una política de empleo integrada en la Eurorregión Aquitania-Euskadi

Para la Asociación de las Regiones de Francia, tras la celebración de su Junta General, el 4 de diciembre de 2013, “la crisis invita al conjunto de los poderes públicos a buscar ideas nuevas que han demostrado su eficacia en el resto de Europa y a superar la confianza ciega y obstinada en el modelo jacobino durablemente en crisis” y reivindicar “el derecho a la diferencia de las Regiones”¹⁶³⁴. “Por ello, se trata de dar la capacidad, en función de los territorios y en el marco de la ley de la República, de experimentar modalidades de organización particulares y de adaptar las reglas a los desafíos locales y evaluar aquellos resultados a final de un periodo de 5 años”. Conjugando flexibilidad y rigor, la experimentación social aparece como una técnica atractiva a la hora de elaborar dispositivos de políticas de empleo en un territorio determinado (§1). Por otra parte, la elaboración y la implementación de una política de empleo integrada diseñada para la Eurorregión Aquitania-

¹⁶³⁴ ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE, « Vœu adopté par l'Assemblée Générale de l'ARF le 4 décembre 2013 », <http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2013/12/131204-Voeu-AG-ARF-04122013-def.pdf>

Euskadi, en el marco de una experimentación social puede convertirse en una innovación social (§2).

§1.- La experimentación social, un método contemporáneo y atractivo

La experimentación en materia de políticas sociales es un método practicado desde los años 70 en varios países para evaluar la pertinencia de proyectos de modificación de medidas y de programas de acción pública. En Europa, se ha establecido progresivamente como una herramienta eficaz que permite apreciar la incidencia de medidas emanadas de los poderes públicos antes de su aplicación generalizada. Partiendo de la constatación de que la acción de los poderes públicos en materia de política social y de empleo sufría de una ausencia de datos concretos sobre la eficacia de las medidas aplicadas, la Unión Europea ha considerado que mediante la experimentación, una medida de política social instaurada a pequeña escala permitía observar sus efectos y en su caso, generalizarla después a escala superior (A). Por consiguiente, la escala de un espacio fronterizo como el aquitano-vasco podría constituir esa zona piloto, el laboratorio experimental de aplicación de medidas de empleo diseñadas según las características espaciales, jurídicas y sociales de dicha zona (B).

A.- Un método promovido por la Unión Europea

En primer lugar, como es sabido la Unión Europea obra a favor de la innovación y de la modernización de las políticas sociales y de empleo en los Estados miembros a través de acciones de aprendizaje mutuo, comunicación y transferencia de buenas prácticas con la finalidad de orientar mejor dichas políticas públicas. Para ir más allá y diseñar alternativas aún más adaptadas, resulta que el uso de métodos científicos de experimentación y de evaluación de medidas novedosas es oportuno para los intercambios de conocimientos transnacionales en materia de políticas sociales. La Comisión Europea define la experimentación de políticas sociales como “la puesta en aplicación a pequeña escala de medidas novedosas (o reformas) para determinar su pertinencia antes de su generalización. Este tipo de experimentación puede ser particularmente interesante para orientar reformas estructurales que serán necesarias para concretizar el objetivo de crecimiento inteligente,

duradero e inclusivo establecido por la Estrategia Europa 2020”¹⁶³⁵. Como lo subraya la Comisión, la experimentación de políticas sociales requiere un método detallado de elaboración, implementación y evaluación. Las experimentaciones deben enfocarse en sectores donde elementos concretos determinan la necesidad de un cambio de política. Para que una experimentación resulte fructífera, la medida experimentada debe ser el objeto de criterios de evaluación bien definidos que permitan garantizar un análisis riguroso de sus efectos, y producir datos probatorios y conclusiones pertinentes con respecto a la eficacia y eficiencia de la acción de los poderes públicos en materia de política social y de empleo.

En este contexto, y con la ambición de sensibilizar a los actores públicos sobre la experimentación y reforzar las capacidades de los Estados en utilizar este método, la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea publicó una licitación cuyo objeto consistía en la prestación de servicios de apoyo a la Comisión para llevar a cabo una experimentación en materia de política social en la Unión Europea, como una herramienta para probar las innovaciones y reformas de la política social antes de ponerlas en práctica. Los servicios de apoyo en el ámbito de la experimentación de las políticas sociales deben apoyar los esfuerzos de modernización y de innovación de las políticas sociales de los Estados miembros ofreciendo el mejor saber-hacer europeo en el ámbito de los métodos de concepción, de implementación y de evaluación de la experimentación de dichas políticas. Se trata de contribuir a la creación de una comunidad de partes interesadas (es decir los responsables políticos, miembros del personal de las administraciones nacionales, regionales y locales, de expertos en evaluación, de universitarios, de interlocutores sociales y personas que intervienen en la concepción, implementación y evaluación de las políticas sociales y de empleo), que contará con el apoyo de contenidos web específicos, a la producción de herramientas de comunicación y formación para la comunidad y suministrar un asesoramiento personalizado sobre experimentación en materia de política social, a petición de la Comisión.

En segundo lugar, en el Reglamento (UE) nº1296/2013 del Parlamento y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 relativo al Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (“EaSI”) se pretende contribuir a identificar, analizar y extender soluciones innovadoras y su aplicación práctica a través de la experimentación en política social para ayudar a los Estados miembros a aumentar la eficiencia de sus mercados de trabajo y seguir

¹⁶³⁵ Licitación nº VT/2012/081, Servicios de apoyo a la experimentación en materia de política social en la Unión Europea. DOUE 2012/S 215-354284 de 8 de noviembre de 2012.

mejorando sus políticas de integración y de protección social. Además, dicho precepto viene dando elementos de definición de la experimentación en materia de políticas sociales, lo que significa poner a prueba innovaciones sociales sobre el terreno y basándose en proyectos. Permite recopilar pruebas sobre viabilidad de las innovaciones sociales. Las ideas que funcionen podrán llevarse adelante a mayor escala con el apoyo económico del FSE y de otros recursos.

“Observar la integración europea a través de los aprendizajes organizacionales y cognitivos, por los procesos de mediaciones que inicia la implementación de una política por la interacción entre varios tipos de acciones legítimas permite plantear la hipótesis de la elaboración alrededor de las políticas comunitarias de desarrollo local de un “espacio público de proximidad”, entendido como un espacio de experimentación del “poder actuar conjuntamente en un territorio determinado”, de reactivación de la regulación política (...) Es a través del desarrollo local, por una suerte de vuelta por el territorio y la confrontación de valoraciones plurales que compensa parcialmente el déficit democrático que sufre la Comunidad Europea¹⁶³⁶.

B.- El desarrollo de la experimentación social

La implementación de políticas sociales como son las políticas de empleo permite subrayar hasta donde las políticas sociales son, en un contexto de gobernanza sobre varios niveles, objeto de una competencia interinstitucional y de una pluralidad de especializaciones legítimas. En este contexto, se puede aplicar la fórmula de Leibfried y Pierson¹⁶³⁷, inspirada en el federalismo que considera que la integración europea puede aparentarse a un proceso de “construcción estatal competitiva” (competitive state-building) de un tipo particular. La Comisión Europea participa en la reconfiguración de los Estados de bienestar europeos, no solo mediante la regulación administrativa y jurisdiccional, sino también a través de políticas de iniciativas, que son laboratorios de observación del cambio.¹⁶³⁸

¹⁶³⁶ MULLER P. y ROUAULT S., “Une grammaire européenne de l’expérimentation sociale », Cultures&Conflits, n°28, hiver 1997.

¹⁶³⁷ LEIBFRIED S. y PIERSON P. (eds.). European Social Policy, between fragmentation and integration, Washington D.C, Brookings, 1995.

¹⁶³⁸ MULLER P. y ROUAULT S., “Une grammaire européenne de l’expérimentation sociale », Cultures et conflits, n°28, hiver 1997, pág.9.

La pregunta que se plantea es la relativa a la capacidad de los actores transfronterizos a iniciar un proceso de innovación,¹⁶³⁹ que no se enfrente a las rigideces de las organizaciones y de las instituciones y que favorezca una institucionalización positiva de las practicas cuando se difunden. Como lo ilustraron los ejemplos de medidas de cooperación transfronteriza en el ámbito del empleo, las intermediaciones entre las administraciones públicas y los actores provenientes de la sociedad civil favorecen el cruce de lógicas a priori opuestas. Esta tensión es creadora, generando una nueva ordenación institucional, transformando las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado laboral.

La experimentación en materia de política de empleo debe promover la noción de “close job” definido como el ejercicio de una actividad por cuenta ajena que incluye un criterio de proximidad geográfica del domicilio del trabajador y que implica una movilidad laboral de cercanía. Cabe señalar que el artículo 3 o) de la Ley 3/2011, de 13 de octubre, de LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo, una de las funciones atribuidas a dicho organismo autónomo consiste en “o) gestionar proyectos experimentales, especialmente de ámbito europeo, que permitan desarrollar nuevos enfoques y soluciones en la prestación de servicios de empleo.

La estrategia de la experimentación social pone de manifiesto, a través del prisma de inspiración federalista, otra opción que sería la de las acciones múltiples e independientes que actúan como laboratorios locales de la gobernanza social, ubicados al margen de los Estados caracterizados por una fuerte inercia institucional, en particular en el caso francés, “permitiendo observar el cambio político alrededor de fenómenos de adaptación creativa”¹⁶⁴⁰. La implementación de las políticas europeas como la de política de empleo se efectúa en un espacio de acciones concomitantes a través de procesos de regulación estatal competitiva.

§2.- La experimentación social en el ámbito del empleo transfronterizo, una innovación social generalizable

Debido a las singularidades que presenta una zona fronteriza como la Eurorregión Aquitania-Euskadi, la elaboración de una política transfronteriza de empleo podría enmarcarse en la

¹⁶³⁹ BOUCHARD, C., *Contribution à une politique de l'immatériel. Recherche en sciences humaines et sociales et innovations sociales*, Conseil québécois de la recherche sociale, Groupe de travail sur l'innovation sociale, 1999. La innovación social se concibe como nuevas aproximaciones, practica so intervenciones, a nuevos productos, desarrollados para mejorar una situación o resolver un problema social, interesando a los poderes públicos, organizaciones o comunidades.

¹⁶⁴⁰ LEIBFRIED S. y PIERSON P. (Ed.), *European Social Policy, Between Fragmentation and Integration*, Washington D.C, Brookings, 1995. Utilizan la expresión “competitive state building”.

cooperación interterritorial que ya existe entre estas dos regiones y traducirse como experimentación de una innovación social, (A) puesto que pretende responder a las necesidades diagnosticadas en materia de empleo a escala fronteriza, con una posibilidad de generalizarse a otros espacios fronterizos si se revela eficiente. (B).

A.- Una innovación social caracterizada

En primer lugar, noción polisémica, la innovación social está utilizada en múltiples contextos por actores con perspectivas diferentes y fundamentándose en teorías o visiones políticas heterogéneas. Desde un punto de vista general, la innovación en sí es un proceso del cual emerge una aproximación, un producto o un servicio. Dicho proceso y resultado pueden caracterizarse por algunas prácticas que difieren de las que están implementadas habitualmente en un medio determinado; la difusión de estas prácticas pueden involucrar cambios institucionales. El concepto de innovación social es un concepto bastante nuevo y no existe acuerdos sobre una definición oficial. Sin embargo, existe una definición operativa. La innovación social está motivada por la voluntad de responder a una necesidad social y/o por una aspiración social. Su novedad reside en la puesta en marcha de prácticas que rompen con las prácticas habituales en medio determinado (el cambio institucional). La dimensión social toma forma en un proceso colectivo marcado por prácticas solidarias constitutivas de un anclaje territorial fuerte y de manera concomitante de una gobernanza ampliada y participativa (empowerment), que se traduce por un modelo económico plural. Dicho proceso desemboca en un resultado que puede ser una aproximación, un producto o un servicio, distinguiéndose por su accesibilidad y la lógica de servicio que sostiene. Proceso y resultado son portadores de impactos directos y de cambios institucionales multi-niveles enfocando a los individuos, las organizaciones, el territorio y las colectividades. Por último, el despliegue de la innovación social puede realizarse de diferentes maneras: por dispersión, aprendizaje y selección.¹⁶⁴¹

En segundo lugar, existen varias aproximaciones del concepto de innovación social.¹⁶⁴² Según la OCDE, y en particular en base al programa LEED¹⁶⁴³, la innovación social apunta a

¹⁶⁴¹ BESANÇON E., CHOCHOY N. y GUYON T., *L'innovation sociale. Principes et fondements d'un concept*, L'Harmattan, Paris, 2013, p.80-81.

¹⁶⁴² DURANCE P., "*L'innovation sociale ou les nouvelles voies du changement*", CNAM, Paris, janvier 2011, en línea, http://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20140204/201101_PhilippeDurance_ISVoixChangement.pdf

¹⁶⁴³ Desarrollo económico y creación de empleos locales. Desde hace treinta años, el programa LEED asesora a las poderes públicos y entidades territoriales sobre la manera de adaptarse a las tendencias mundiales y hacer frente a las problemáticas complejas en un mundo en

satisfacer necesidades no cubiertas por el mercado, crear nuevos medios más satisfactorios de inserción entregando a los individuos un lugar y un papel económico y social, introduciendo nuevos tipos de producción. Por tanto, las innovaciones sociales deben permitir reforzar el desarrollo local a través de la calidad de vida y de los recursos humanos. El programa LEED para el periodo 2013-2014 se desarrolla sobre la temática de “favorecer la instauración de un crecimiento inclusivo y la creación de empleo a nivel local”. Uno de los proyectos desarrollados en este marco abarca estudios comparativos internacionales por país con el fin de examinar la manera en que la política del mercado de trabajo y las actividades a favor del desarrollo de competencias pueden apoyar la creación de empleo de calidad a nivel local. Una de las tareas de este proyecto es de coordinar las sinergias entre las políticas a favor del empleo, de las competencias y del desarrollo económico, así como la capacidad de adaptación frente a nuevos contextos y perspectivas emergentes.

Por su parte, a nivel de la Unión Europea, las innovaciones sociales son “las innovaciones que sean sociales por sus fines como por sus medios y en particular las que se refieran al desarrollo y la puesta en práctica de nuevas ideas (relacionadas con productos, servicios y modelos), que simultáneamente, satisfagan necesidades sociales y generen nuevas colaboraciones o relaciones sociales, beneficiando de esta forma a la sociedad y reforzando su capacidad de actuación”¹⁶⁴⁴. Es el resultado de una gran operación iniciada por la DG Investigación de la Comisión Europea, en junio de 2010 con respecto a la movilización de los científicos europeos para examinar el desafío de “transformar Europa en una Unión para la innovación” puesto que “Europa atraviesa su peor crisis económica desde los años 30. Para reemplazar los empleos perdidos y alcanzar una economía próspera, verde y justa a futuro, es primordial mejorar los resultados europeos en materia de innovación: en otros términos, desarrollar nuevos productos y servicios que crean riqueza”¹⁶⁴⁵. Por tanto, en términos generales, la innovación es un proceso del cual emerge una aproximación, un producto o un servicio. Dicho proceso y resultado pueden caracterizarse por algunas prácticas que difieren de las que están implementadas habitualmente en un medio determinado; la difusión estas prácticas pueden involucrar cambios institucionales. Por otra parte, el proceso de innovación

constante mutación. El programa LEED mejora la calidad de las políticas públicas asegurando permanentemente un seguimiento y una evaluación de las prácticas en vigor, obra a favor de la innovación en el mundo entero, en el marco del desarrollo local para la economía y el empleo y aporta su apoyo a la elaboración, implementación y evaluación de las estrategias de desarrollo con la finalidad de contribuir al crecimiento de las económicas locales.

¹⁶⁴⁴ Artículo 2.5) del Reglamento (UE) n°1296/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 relativo a un Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (“EaSI”) y por el que se modifica la Decisión n°283/2010/UE, por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social. DOUE L347 de 20 de diciembre de 2013.

¹⁶⁴⁵ Documento de la DG Investigación de la Comisión Europea enviada a los miembros de la red europea Sinapse (Scientific information and expertise for policy support in Europ), el 16 de junio de 2010.

social se estructura alrededor de los siguientes elementos¹⁶⁴⁶: el territorio, el modelo económico, la gobernanza y el empoderamiento. En primer lugar, la innovación social se caracteriza por su territorialización, es decir por la cooperación que se diseña entre los actores y que se ve facilitada por la proximidad geográfica, la poca distancia que separa a los actores; por la proximidad organizacional que corresponde a la coordinación entre actores y la proximidad institucional que une a los actores por valores y principios comunes y que guía la acción colectiva hacia un objetivo compartido¹⁶⁴⁷. Por consiguiente, se puede considerar que “el territorio, como sistema de acción, constituye el instrumento eficaz de la reactivación de los vínculos sociales. Alcanza este objetivo en la medida que plantea de manera muy realista y muy viva la pregunta, en un espacio determinado, del reparto de los lugares, de los recursos y de los poderes”¹⁶⁴⁸. En segundo lugar, el proceso de innovación social desemboca en una economía plural a nivel de los actores como de los recursos. La hibridación de los recursos mediante la cooperación de los actores es una característica de dicho proceso¹⁶⁴⁹. Se traduce por “formas de gobernanza locales, flexibles y reactivas que permiten la identificación de las necesidades y también la movilización de diferentes formas de capitales necesarios”¹⁶⁵⁰. Por consiguiente y en tercer lugar, en el ámbito de la gobernanza, las dinámicas de cooperación generan nuevos modos de gobernanza que integran las redes territoriales, los usuarios, los trabajadores, atribuyendo un carácter participativo a la innovación social. “La idea de gobernanza contribuye también a tomar en cuenta el papel de los actores y de las redes de actores en los procesos de elaboración y no solo de implementación, de las políticas públicas”¹⁶⁵¹. Por último, con respecto al “empowerment”, “la innovación social sería pues la iniciativa de personas y grupos que sufren de un problema o que apuntan hacia un ideal social para ellos-mismos. Asumirían la dirección y las principales responsabilidades”¹⁶⁵². Por tanto, se trata de un impulso generado por una necesidad y una insuficiencia institucional para

¹⁶⁴⁶ CLOUTIER J., « *Qu'est-ce que l'innovation sociale ?* », CRISES, Collection Etudes théoriques, n°ET0314, novembre 2003 ; HILLIER J., MOULAERT F y NUSSBAUMER J., « *Trois Essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial* », Géographie, Economie, Société, n°6, 2004, pp.129-152 ; FONTAN J-M., « *Développement territorial et innovation sociale* », in BELLEMARE G., KLEIN J-L., *Innovation sociale et territoire. Convergences théoriques et pratiques*, Presse de l'Université du Québec, 2011, pp.17-42 ; RICHEZ-BATTESTI N. y VALLADA D., « *Editorial. Innovation sociale, normalisation et régulation* », Innovations, vol.2, n°38, pp.5-13 ; BELLEMARE G. y KLEIN J-L., *Innovation sociale et territoire. Convergences théoriques et pratiques*, Presse de l'Université du Québec, 2011.

¹⁶⁴⁷ RICHEZ BATTESTI N., « *Innovations sociales et territoires : une analyse en terme de proximité. Une illustration des banques coopératives* », in ZAOUAL H. (Dir.), *Développement durable des territoires ; économie sociale, environnement et innovation*, L'Harmattan, Paris, 2008, pp.61-87.

¹⁶⁴⁸ DI MEO G., « *Les territoires de l'action* », Bulletin de la Société Géographique de Liège, n°48, 2006, pp.7-17, (pág.8).

¹⁶⁴⁹ RICHEZ BATTESTI N., « *Innovations sociales et territoires : une analyse en terme de proximité. Une illustration des banques coopératives* », in ZAOUAL H. (Dir.), *Développement durable des territoires ; économie sociale, environnement et innovation*, L'Harmattan, Paris, 2008, pp.61-87.

¹⁶⁵⁰ BOUCHARD M.J. (Dir.), *L'économie sociale, vecteur d'innovation. L'expérience du Québec*, Presses Universitaires du Québec, 2011, pág.10.

¹⁶⁵¹ ENJOLRAS B., « *Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire : le cas des services à la personne* », Géographie, Economie et Société, n°12, pp.15-30 (pág.17).

¹⁶⁵² CLOUTIER J., « *Qu'est-ce que l'innovation sociale ?* », CRISES, op.cit, pág.4.

atenderla. El proceso de empowerment (empoderamiento) se caracteriza por una “dimensión territorial innegable porque los movimientos sociales que lo impulsan son ante todo territorializados y cuestionan, por sus acciones, territorios institucionales preexistentes en el seno de los cuales, se organizaba y se reproducía una forma clásica de organización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil”¹⁶⁵³. La innovación social se aplica “a los principios mismos de las políticas sociales pero también a sus modalidades prácticas de implementación” abarcando “el conjunto de las reglamentaciones, prestaciones, equipamiento y servicios, tendiente a cubrir, prevenir y compensar un riesgo social”¹⁶⁵⁴.

En el caso de la Eurorregión Aquitania-Euskadi, el riesgo está identificado: es el desempleo. Además, las políticas sociales que pueden ser objeto de innovación social se enfrentan a un problema sumamente importante: la financiación, debido a una conjunción de fenómenos como son: el alto nivel de la deuda pública que limita los recursos asignables, las modificaciones de los comportamientos, las nuevas tecnologías... Generando necesidades costosas, la innovación social resulta atractiva en términos de eficiencia puesto que es a la vez un medio para responder a los cambios no dominados que se producen en la sociedad (adaptación del sistema) y un medio de provocar cambios deseados. La construcción de una nueva territorialidad está planteada a través de la Eurorregión con la existencia de innovaciones que hagan emerger espacios inéditos o nuevas mallas y cambios reales en las relaciones de poder. Los territorios producidos por la acción constituyen también un espacio para la reivindicación identitaria. La elaboración y la implementación de la política por la prueba¹⁶⁵⁵ como medio para medir los dispositivos de empleo como elementos de política pública de empleo, figuran como instrumentos idóneos en este marco. La dimensión transfronteriza legitimada políticamente a través de nuevos dispositivos comunitarios se institucionaliza en el marco de nuevas dinámicas de la acción pública. Las políticas públicas de empleo basadas en modelos centralizados y descendentes de la acción pública muestran sus limitaciones como la incapacidad de resolver las desigualdades territoriales, la gestión política demasiado centralizada, poca responsabilización de los actores locales en el diseño de los dispositivos de empleo. Las acciones autónomas iniciadas por los actores locales como señal de oposición o resistencia a los poderes centrales hegemónicos han perdido de su intensidad. La acción pública se organiza con otra concepción del territorio y de lo local acordando un

¹⁶⁵³ JOUVE B., “Editorial. L’empowerment: entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement », *Géographie, Economie et Société*, vol. 8, n°1, 2006, pp.5-15. (pág.13).

¹⁶⁵⁴ CUSSET P-Y, DAMON JULIEN, DE JOUVENEL F y LEMOINE S., “Les politiques sociales au défi de l’innovation. Présentation de l’étude « Futuribles », *Regards* n°37, 2010, pp.139-151, pág.141.

¹⁶⁵⁵ Evidence based policy.

lugar más importante al reparto de responsabilidades entre los actores públicos, privados y asociativos, a la experimentación de nuevos modos de gestión territorial como es el caso de la gestión realizada por la AECT Aquitania-Euskadi que no aún no ha explotado todo su potencial, a la negociación entre actores de diferentes niveles de gobernanza infra y supra-nacional. Lo local se sustituye siempre más a lo territorial, lo que justifica la introducción de nuevos métodos de implementación de las políticas públicas desde abajo (bottom up), con la finalidad de movilizar con carácter duradero los actores de un territorio alrededor de un proyecto económico, institucional, social y cultural. Como sucede en el caso de la Eurorregión Aquitania Euskadi, los proyectos se articulan en torno a una dinámica transnacional, lo que permite circular en el espacio vecino pero también con una posibilidad de ejecutarlos “a la carta” según las configuraciones sociales y la naturaleza de los problemas a solucionar. La perspectiva transfronteriza del empleo en la Eurorregión requiere reflexionar sobre las condiciones de producción y de institucionalización de un modelo de desarrollo local definido por los actores tomando en cuenta sus especificidades y sus desiguales capacidades de influencia preguntándose sobre la naturaleza del modelo elaborado, la legitimidad de los actores implicados, las estructuras de las redes de comunicación movilizadas y los modos de circulación. Dentro de las funciones asignadas a LANBIDE Servicio Vasco del Empleo, figura la gestión de proyectos experimentales, en especial de ámbito europeo, que permiten desarrollar nuevos enfoques y soluciones en la prestación de servicios de empleo¹⁶⁵⁶. Por consiguiente, la innovación social constituye una forma de innovación específica. Se basa en un proceso no descendente (creación y difusión), planteando un problema de apropiación, sino ascendente (identificación de una práctica existente y reproducción) que conduce a tomar en consideración un problema de generalización en el que participación y experimentación constituyen llaves importantes”¹⁶⁵⁷.

En tercer lugar, la innovación es un proceso promovido en el Programa de la UE para el cambio y la Innovación social. En octubre de 2010, la Comisión anunció el lanzamiento en 2011 de un “gran programa de investigación sobre el sector público y la innovación social”. Dicho programa constituyó una de las diez medidas destinadas a construir la Unión para la innovación y a responder a la necesidad urgente de innovar. La Comisión preveía lanzar un proyecto piloto europea en materia de innovación social para innovadores sociales y proponer

¹⁶⁵⁶ Artículo 3 p) del Decreto n° 82/2012, de 22 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo. BOPV n°108 de 4 de junio de 2012.

¹⁶⁵⁷ DURANCE P., “*L’innovation sociale ou les nouvelles voies du changement*”, CNAM, Paris, janvier 2011.

En línea, http://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20140204/201101_PhilippeDurance_ISVoixChangement.pdf, pág. 65.

que la innovación social se ubique en el corazón de los programas del Fondo Social Europeo¹⁶⁵⁸.

Conforme a esta voluntad, el Reglamento (UE) nº1296/2013 del Parlamento y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 relativo al Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (“EaSI”) pretende contribuir a identificar, analizar y extender soluciones innovadoras y su aplicación práctica a través de la experimentación en política social para ayudar a los Estados miembros a aumentar la eficiencia de sus mercados de trabajo y seguir mejorando sus políticas de integración y de protección social. Además, esta norma viene ofreciendo elementos de definición de la experimentación en materia de políticas sociales, lo que significa poner a prueba innovaciones sociales sobre el terreno y basándose en proyectos. También, permite recopilar pruebas sobre la viabilidad de las innovaciones sociales. Las ideas que funcionen podrán llevarse adelante a mayor escala con el apoyo económico del FSE y de otros recursos.

El programa EaSI, para el periodo 2014-2020, prioriza la financiación de actividades de los Estados miembros que permitan modernizar sus mercados de trabajo y sistemas de seguridad social, pero también tiende a aumentar la tasa de empleo a través, en particular la creación de empleos, el apoyo a la adaptación al cambio, la movilidad geográfica y la innovación social. EaSI apoya todas las dinámicas que tienden a concebir e implementar reformas sociales en el ámbito del empleo a nivel europeo, nacional, regional y local. Además EaSI mutualiza tres programas, desarrollados separadamente en el periodo 2007-2013: PROGRESS (Programa por el Empleo y la Solidaridad Social) que apoyaba la elaboración y la coordinación de las políticas de la UE en los ámbitos del empleo, de la inclusión social, de la protección social, de las condiciones de trabajo, de la lucha contra la discriminación y la igualdad de género; EURES (Servicios Europeos de Empleo), que es la red de cooperación entre la Comisión Europea y los Servicios Públicos de Empleo de los Estados miembros que fomentan la movilidad de los trabajadores; el instrumento de microfinanciación PROGRESS que facilita el acceso a microcréditos para personas físicas que desean crear o desarrollar una empresa. Por tanto, la eventual definición conjunta o transfronteriza de unas políticas de empleo a nivel Eurorregional se podría integrar el programa EaSI y obtener así el apoyo financiero previsto en el Programa, eliminando el argumento económico como motivo de imposibilidad de

¹⁶⁵⁸ COM(2010) 546 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Iniciativa emblemática de Europa 2020. Unión por la innovación SEC(2010) 1161, pág.24.

cooperar en el ámbito del empleo. En efecto el Programa EaSI es un instrumento de financiación europea gestionado por la Comisión Europea con la finalidad de apoyar el empleo, la política social y la movilidad de los trabajadores en la Unión Europea.

B.- Una posible generalización a otras fronteras

En el marco de la presente investigación, la innovación social que se puede promover en un marco experimental podría definirse como “la satisfacción de las necesidades humanas alienadas a través de la transformación de las relaciones sociales: transformaciones que “mejoran” los sistemas de gobernanza que orientan y regulan la asignación de bienes y servicios destinados a satisfacer esas necesidades, y que establecen nuevas estructuras de gobierno y organizaciones (...). Territorialmente hablando, esto significa que la innovación social implica, entre otros, la transformación de las relaciones sociales en el espacio, la reproducción del place-bound y de las identidades y culturas intercambiables espacialmente, y el establecimiento de estructuras de gobernanza relacionadas con el lugar y condicionadas por la escala. Esto también significa que la innovación social es muy a menudo específica de un entorno local o regional, y/o espacialmente negociada entre agentes e instituciones que tienen una fuerte afiliación territorial”¹⁶⁵⁹. Pues la innovación social figura como un proceso contextualizado en un territorio local, que se consolida cuando se producen cambios en las relaciones sociales y/o relaciones de poder, y se explicita como un elemento que toma “una posición ética sobre la justicia social”.¹⁶⁶⁰

La experimentación en materia de empleo en una dimensión transfronteriza o transnacional es un caso claro para la experimentación. No se trata solo de inventar nuevos modos de acción sino y sobre todo, de permitir movilizar métodos de evaluación específicamente concebidos para sacar conclusiones de los proyectos desarrollados en este ámbito y poder medir los efectos. El marco experimental permite comparar la evolución de un grupo que se beneficia de un dispositivo nuevo, con la de un grupo que dispone de los recursos habituales ofrecidos por las políticas públicas. Al asignar de manera aleatoria recursos para ambos grupos, es posible constituir un grupo de beneficiarios y un grupo “piloto” perfectamente comparable, no solo en base a criterios observables estadísticamente sino también en dimensiones. De esta

¹⁶⁵⁹ MOULAERT F., « *Social Innovation: Institutionally Embedded, Territorially (Re)Produced* », in MAC CALUM D., MOULAERT F., HILLIER J., VICARI HADDOCK S., « *Social Innovation and Territorial Development* », Ed. Ashgate Publishing Limited, 2009, pág. 12.

¹⁶⁶⁰ MOULAERT F. (Coord.), in EUROPE COMMISSION, « *Social Innovation, governance and community building. SINGOCOM* », final report, January 2005, pág. 82: “Social innovation therefore explicitly refers to an ethical position of social justice.”.

forma, toda diferencia constatada entre los dos grupos se interpreta sin ambigüedades como el efecto de la medida experimentada¹⁶⁶¹.

La elaboración de un dispositivo común y concertado de lucha contra el desempleo puede implementarse en una zona fronteriza con carácter experimental. Una evaluación de este tipo permitirá medir el impacto y el resultado efectivo de la medida. Por otra parte, la recopilación de datos realizada en el marco de aquellas experimentaciones permite describir impactos inobservables con las medidas estadísticas. Los datos disponibles para evaluar políticas públicas se caracterizan la mayor parte del tiempo por su naturaleza administrativa y aparecen como poco adecuadas para describir el conjunto de los efectos de las experimentaciones en los beneficiarios tales y como la situación del empleo, los esfuerzos para encontrar un puesto de trabajo, la valoración del acompañamiento proporcionado, los tipos de gastos realizados... Lo cuantitativo debe estar completado por lo cualitativo. En efecto, las medidas de empleo pueden en ciertos casos resultar satisfactorias para los actores y los beneficiarios sin que un impacto cuantificable sea determinado. Puede ser el caso de la organización de talleres sobre el mercado laboral existente de cada lado de la frontera que aparece como un servicio complementario que organizan los Servicios Públicos de Empleo y que permiten a los beneficiarios sacar informaciones para afinar su búsqueda de empleo sin que haya una traducción cifrada evidente.

Con respecto al alcance de los resultados, la experimentación social ofrece un marco idóneo para evaluar el impacto real de una política pública. Los resultados de la evaluación deben también permitir anticipar los efectos de la política experimentada si estuviera aplicada a otra escala o en otros territorios. En efecto, como se ha podido establecer, cada zona fronteriza se singulariza por características propias ya que sean a nivel histórico, cultural, social o económico. Por tanto, la implementación de un dispositivo a favor del empleo, híbrido en su concepción, es decir que emana de la concertación de las autoridades de dos territorios, inicialmente competentes en el ámbito del empleo y que han decidido, en base a una lógica voluntarista, proceder al diseño y a la puesta en aplicación de un dispositivo transnacional con la finalidad de responder a las necesidades emanadas del espacio transfronterizo. En concreto, se plantea la pregunta de saber si un dispositivo elaborado en un contexto franco-español puede ser transpuesto en la realidad fronteriza franco-alemana o hispano-portuguesa.

¹⁶⁶¹ L'HORTY Y. et PETIT P., « *Expérimentations sociales et évaluations aléatoires* », Revue Française d'Economie, 26, 2011, pp.13-48.

Se pueden formular tres series de comentarios respecto de la validez externa de los resultados de una experimentación: en primer lugar, depende de la representatividad de los individuos y de los territorios implicados en la experimentación. En segundo lugar, los participantes toman parte en el proceso experimental de manera voluntaria, lo que no permite por una parte valorar si el grupo es representativo de la población donde se desarrolla la experimentación ni el carácter voluntario de la participación tiene algún impacto en su comportamiento. Por último, no se puede medir si el impacto de una medida en una zona fronteriza determinada sería el mismo, amplificado o pormenorizado en otra. Por otra parte, la identificación del impacto de un dispositivo se obtiene al precio de un alcance reducido de los resultados, atribuyéndoles así una validez más bien local¹⁶⁶². Al fin y al cabo, eso depende esencialmente de la naturaleza del dispositivo implementado y de los efectos esperados.

Puede ser el caso de la experimentación de un dispositivo de formación para el empleo cuya financiación se transfronterizó, es decir que la asignación financiera para un dispositivo formativo puede prescindir de la existencia de una frontera y sufragar los gastos realizados en el país vecino. Por consiguiente, a la hora de emprender un proceso de experimentación social cuya difusión pueda generalizarse, se debe velar por la manera de concebir las experimentaciones y presentar los resultados. El principio de base de la experimentación es que se conciba y se interprete con la perspectiva de que sea un mecanismo cuyo alcance ha de ser generalizado y no limitarse a demostrar la validez de un dispositivo solo a escala local.

Los resultados de una experimentación ostentan un carácter binario. Se generaliza lo que funciona y se abandona lo que no resulta. Para alcanzar un nivel de tal claridad hace falta la reunión de varios requisitos: en primer lugar, las experimentaciones controladas evidencian diferencias importantes de eficacia entre acciones que tienen un coste comparable, aunque a veces se muestran que acciones menos onerosas tienen un impacto más relevante¹⁶⁶³. En segundo lugar, el impacto debe haber sido medido con una fuerte certeza. El cumplimiento de ambas condiciones facilita la tarea del “policy maker”. La permeabilidad territorial de las ayudas al fomento del autoempleo o la implementación de un sistema de compensación financiera en este ámbito entre los sistemas nacionales puede generalizarse si presenta un carácter novedoso, regulado, poco costoso y transponible, y si se apoya en una evaluación

¹⁶⁶² DEATON A., « *Instruments, Randomization, and learning about development* », Journal of economic literature n°48, 2010, pp.424-455; RODRIK D., “*The Development Economics: We Shall Experiment, but How Shall We Learn?*”, Harvard Kennedy School Working Paper n°08-055.

¹⁶⁶³ BANERJEE A.V y DUFLO E., “*L’approche expérimentale en économie du développement* » Revue d’économie politique, vol.119, 2009, pp.691-726.

rigurosa que demuestra efectos significativos. Por otra parte, emerge la pregunta del tamaño del proyecto de medida a experimentar. Si se trata de un proyecto de pequeña envergadura, es cierto que no produce resultados cifrados reveladores. Sin embargo, puede permitir entender el funcionamiento del dispositivo. Más allá de los resultados a corto plazo, que desembocan sobre la prosecución o el abandono de la implementación de la medida, la experimentación coge sentido en una perspectiva de acumulación de resultados cuya traducción puede permitir diseñar futuros dispositivos. La evaluación del impacto de un dispositivo es la base imprescindible para el análisis de los beneficios de una política.

Cabe subrayar que en la mayoría de los casos, los resultados de la evaluación de una experimentación son negativos. Primero, ello se puede explicar porque la innovación en las medidas implementadas no suele ser tan absoluta. Lo que se puede deber por ejemplo a la existencia de una estructuración progresiva de los campos de formación, el acompañamiento y de la inserción de los jóvenes poco cualificados que constituyen el centro de atención de las acciones. Dicha estructuración se traduce por la elaboración de prácticas profesionales como el partenariado, le acompañamiento o la confección de itinerarios. Por tanto, los actores pueden proponer como medida innovadora partenariados reforzados o itinerario más elaborado sin que se prescindiera de las medidas o dispositivos ya existentes. Segundo, puede ser el método de evaluación mismo el que puede explicar los resultados negativos. Por ejemplo, el número de beneficiario no es suficiente para revelar el efecto real de una medida pero en algunos casos tiene el mérito de mostrar que el impacto esperado por los promotores no se realizó. Tercero, los resultados negativos pueden provocar la decepción de los actores públicos con respecto al coste de la evaluación. La evaluación resulta decepcionante cuando manifiesta la confusión entre los objetivos asignados a un dispositivo y sus efectos reales. La medida que consiste a permitir a un demandante de empleo de estar dado de alta en dos sistemas de intermediación laboral tiene por objetivo multiplicar los ámbitos de búsqueda de un empleo pero no significa la certeza de encontrar un puesto de trabajo. En consecuencia, la posible generalización de dispositivos de origen mixto depende sobretodo de la evaluación de la experimentación porque provee elementos objetivos relativos al impacto de las medidas para los beneficiarios. Lo que se revela como un medio valorable para los actores políticos a la hora de diseñar políticas de empleo más aún cuando deben ejecutarse en un contexto transfronterizo. Las políticas experimentales permiten la configuración de un espacio de

conciliación de intereses locales y de recomposición del territorio de la acción¹⁶⁶⁴, pero también sugieren alternativas a la regulación estatal del empleo mediante la inmisión de la gobernanza europea en las regulaciones sociales.

¹⁶⁶⁴ MULLER P y ROUAULT S., « *Une grammaire européenne de l'expérimentation sociale* », Culture et Conflits, 28, hiver 1997, Interpréter l'Europe, pág.11.

Conclusión del Capítulo 2:

En resumidas cuentas, la elaboración y la implementación de una política híbrida de empleo destinada a responder a las necesidades identificadas en el espacio eurorregional es la producción de una política sectorial y de una política pública en un marco territorial virtual, cuyo objetivo es superar los efectos negativos emanados del efecto de frontera.

Por otra parte, en esta investigación se observa primero que la transfronterización de las medidas de lucha contra el desempleo objeto de una política pública híbrida diseñada por la autoridades encabezando la Euroregión Aquitania-Euskadi, se enmarca en el proceso de elaboración de las políticas públicas. En efecto, la primera fase que consiste en identificar los problemas se encuentra cumplida con la existencia de un diagnóstico territorial de las necesidades en materia de empleo en dicho espacio. La segunda fase relativa a la formulación de soluciones también está ejecutada por lo menos parcialmente a través de los Acuerdos de Asociación francés y español que reconocen la singularidad de los territorios transfronterizos y los problemas que genera la existencia de una frontera sobre todo en el ámbito del empleo. España hace referencia a las singularidades de los espacios fronterizos, reconoce las tradiciones de cooperación pero sobre todo vincula las medidas de empleo a la cooperación territorial. Sin embargo, no hace ninguna referencia al tipo de relación a mantener con los países vecinos ni al marco en el que se podría desarrollar una eventual coordinación intergubernamental en base a una concertación interregional. Francia reconoce también las especificidades de los territorios o regiones fronterizos tanto a nivel territorial como a nivel social, por parte de los Estados respectivos. Formula preconizaciones a nivel de financiación de la cooperación territorial y de la gobernanza interinstitucional, dejando la plena responsabilidad de las iniciativas a las entidades territoriales. Sin embargo, aunque el Estado francés confiese que las asimetrías competenciales perjudican las cooperaciones entre las entidades, en ningún momento evoca la posibilidad de implicarse en estos proyectos. Esto se puede interpretar de dos maneras: o no quiere interferir en los asuntos transfronterizos que manejan muy bien las entidades territoriales y prefiere intervenir a petición de éstas; o considera que finalmente, la situación es conveniente “perimetrand” las acciones a las competencias de los territorios franceses, y limitando las competencias de los territorios vecinos a la frontera separadora, y sin correr el riesgo de que una entidad territorial extranjera use de un derecho de injerencia en un territorio en el que sólo la soberanía nacional se ejerce.

Con respecto a las fases de adopción de decisiones transfronteriza en materia de empleo, de implementación y de evaluación, el marco experimental se revela oportuno frente a la prudencia de los Estados respectivos. Así, una experimentación social permitiría a la Eurorregión de poder proponer o crear soluciones concertadas territorialmente para problemas tipificados como transfronterizos y hacer emerger innovaciones sociales, apoyadas política y económicamente por la Unión Europea, y quizás pretender a una generalización de sus propuestas positivamente evaluadas.

Conclusiones

Como resultado de las investigaciones realizadas sobre el tema de la perspectiva transfronteriza del empleo en la Euroregión Aquitania Euskadi, las conclusiones son las siguientes:

Primera.- Sobre la elaboración de las políticas de empleo en España y en Francia

El Empleo, objeto de este estudio, se concibe como las intervenciones públicas sobre el mercado del trabajo, destinadas a la eficacia de su funcionamiento y a la corrección de desequilibrios, es decir, como políticas públicas de empleo. El análisis de las políticas de empleo desarrolladas en la Euroregión Aquitania-Euskadi exige una previa comparación de las acciones públicas nacionales sobre el mercado laboral desarrolladas en España y en Francia. El resultado del examen comparativo permite concluir que:

a) El derecho es una disciplina profundamente arraigada en su cultura nacional, que se expresa en un idioma que refleja dicha cultura y que por ende, no cruza fácilmente las fronteras nacionales. Lo anterior inexorablemente dificulta el acceso a los derechos nacionales. La primera asimetría, pues, entre el derecho español y el derecho francés, desde un punto de vista general, reside en la cultura jurídica que los fundamenta y el idioma que lo enuncia. Sin embargo, en el ámbito del empleo, al figurar como una materia contingente, evolutiva y dinámica, objeto permanente de la adaptación de los Estados a la situación socio-económico del momento, a pesar de las diferencias lingüísticas, pero debido a la determinación supranacional de las grandes directrices de intervención y a una armadura semejante, la comparación resulta más asequible.

b) En España como en Francia, los poderes públicos tienen por misión, constitucionalmente establecida, diseñar una política orientada hacia el pleno empleo y permitir a la mayoría de sus ciudadanos en capacidad de trabajar, acceder a un empleo.

c) El diseño de las políticas de empleo tanto en España como en Francia es una prerrogativa del Estado central, revelando una segunda simetría en dicho ámbito. La confección nacional de las políticas de empleo, en España y en Francia, es de inspiración comunitaria. La progresiva introducción del empleo en los textos comunitarios desembocó en la configuración de una Estrategia Europea de Empleo que pretendía por una parte, determinar las grandes directrices de intervención en el mercado laboral comunitario, inspirar la confección de las intervenciones públicas en el mercado laboral, coordinar la elaboración de las políticas de empleo de los Estados miembros, a quienes la Unión Europea confirió el protagonismo

principal, con un margen de flexibilidad para cada uno inherente a la aplicación del Método Abierto de Coordinación (M.A.C).

d) Si es cierto que el M.A.C ha sido considerado el método más adaptado, en el ámbito social, y en particular en materia de coordinación de políticas de empleo, no deja de ser un método que pone de manifiesto por una parte que la supremacía de la Unión Europea es un señuelo y que son los Estados los verdaderos maestros del juego comunitario. La Estrategia Europea de Empleo es una herramienta promovida y defendida por el ente Unión Europea pero al final es “un mosaico” cuya ordenación resulta de una negociación inter-estatal.

e) Una simetría observable en tanto en España como en Francia, de manera más explícita en la península ibérica y en filigrana con respecto al territorio francés, las políticas de empleo se clasifican en dos categorías: por un lado, las políticas activas de empleo que pretenden incidir en la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo para aumentar el nivel de empleo o reducir el desempleo; y por otro lado, las políticas pasivas que consisten fundamentalmente a garantizar un ingreso frente a una situación de desempleo. En ambos países, es el Estado central quien determina el contenido de los dispositivos a favor del empleo que integran las políticas activas pero también que fija las orientaciones y requisitos en materia de políticas pasivas.

f) El estudio de las políticas públicas de empleo en términos competenciales permitió distinguir las materias nacionales que podrían ser objeto de transferencias a la Unión Europea y otras, que en el estado actual, no lo podrían. Si las políticas pasivas de empleo, y más concretamente los ingresos de sustitución atribuidos en caso de desempleo, se revelan difícilmente transferibles por un motivo esencialmente financiero, cada país teniendo sus propios criterios de indemnización y de financiación, las políticas activas podrían ser objeto de competencia compartida entre la Unión Europea y las regiones para la elaboración una política europea autónoma y uniforme, para evitar desequilibrios. El diseño de las políticas activas intervendría a nivel europeo en concertación con las regiones y la implementación a nivel regional, para una mayor proximidad. El Estado intervendría sólo para coordinar las políticas pasivas con las políticas activas regionales. Las regiones fronterizas podrían ser pioneras en dicho campo y experimentar este dispositivo.

g) La implementación de las políticas de empleo incumbe a los Sistemas Nacionales de Empleo respectivos, cuya comparación pone de relieve una asimetría estructural justificada por una organización jurídico-administrativa distinta basada en dos concepciones diferentes de la descentralización territorial. Sin embargo, la aplicación sistematizada de los principios de cooperación y de colaboración entre administraciones puede constituir la clave indispensable para identificar los interlocutores pertinentes y evitar el bloqueo relacional generado por la existencia de organizaciones administrativas.

Segunda.- Sobre la territorialización de las políticas de empleo

a) Para responder de manera adecuada a las necesidades identificadas en los territorios infra-nacionales, España y Francia “territorializan” según dos lógicas distintas sus políticas de empleo. La lógica de “desconcentralización” instaurada en Francia conduce a una desconcentración de la ejecución de las políticas de empleo, verticalmente, hacia los territorios infra-nacionales de la implementación de las políticas de empleo, otorgando el papel esencial a los servicios desconcentrados del Estado y dejando claro la ausencia de protagonismo regional en este ámbito. Una lógica descentralizadora de tipo horizontal atribuye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de ejercer una competencia de ejecución de las políticas activas en su ámbito territorial.

b) Dentro de los territorios infra-nacionales, se distinguen los espacios fronterizos, teatros de choques internormativos por un lado y de integración por otro lado. Estas zonas se caracterizan por constituir un espacio en el que existen una frontera nacional y una comunidad de problemas e intereses, pero también estos espacios integrados están sometidos a dos categorías de legislaciones y a una dualidad de actores que toman las decisiones. Los espacios fronterizos son heterogéneos con parámetros de integración o de desintegración como la historia, la cultura, las tradiciones o los idiomas, y contando con interacciones entre dichos elementos. La territorialización nacional de las políticas de empleo se enfrenta a la dualidad característica de los espacios compartidos fronterizos.

c) Las zonas fronterizas figuran como espacios que son más que los laboratorios de la construcción europea. Son modelos de sistemas que se han desarrollado al margen del resto de los territorios y que, aunque ostenten cada una de ellas una singularidad propia, se caracterizan todas por la presencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos que se chocan en vez de cruzarse o entrecruzarse, por necesidades particulares vinculadas al cruce

diario o por lo menos frecuente de la frontera en todas sus dimensiones, por ser lugares estratégicos de actividades económicas por los flujos, por compartir valores comunes en particular con respecto a la identidad y el idioma que no siempre es el idioma oficial reconocido en los Estados, y sobre todo por ser un espacio donde la integración no es un constructo o un concepto sino que es natural por ser parte del ADN del territorio en su conjunto. Las necesidades particulares identificadas en los espacios fronterizos han conducido los poderes públicos a intentar “desfronterizar” la ejecución de las políticas de empleo al construir respuestas puntuales en base a partenariado interinstitucionales o a través de acciones de tipo bottom up desarrolladas por los actores territoriales.

d) La Eurorregión Aquitania-Euskadi como territorio fronterizo estructurado ha sido el espacio en el que se han desarrollado iniciativas locales en materia de empleo. Si, en un principio, la acción propuesta por actores territoriales apoyados en general por los poderes públicos locales aparece como una respuesta adaptada, diseñada en base a las necesidades registradas en dicho ámbito espacial, resulta que cuando se institucionaliza, cuando los poderes públicos se la apropian a través de convenios o compromisos bilaterales, se observa una paralización progresiva del proceso decisonal y del auge de la respuesta inicialmente sugerida.

Tercera.- Sobre el cumplimiento de requisitos previos a la elaboración de una política de empleo transfronteriza

a) El primer requisito es determinar el colectivo destinatario de aquella política. La Eurorregión Aquitania-Euskadi viene a estructurar un espacio geográfico fronterizo singular integrado en el que la libre circulación de los trabajadores se ejerce a diario. El trabajador fronterizo es, con carácter general, aquel trabajador que no reside en el país donde ejerce su actividad profesional o realiza sus búsquedas de empleo. La categoría de trabajadores fronterizos se divide en tres tipos: pueden ser activos que residen en una de las dos regiones y que viaja a diario para ocupar un puesto de trabajo en la otra, puede ser también un trabajador que ejerce una actividad o presta un servicio durante la semana y volver a su domicilio una vez por semana como lo señala la norma comunitaria sobre la coordinación de la Seguridad Social, y también abarca aquellos trabajadores inscritos como demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo de su país de residencia y/o en EURES, cruza la frontera para buscar una actividad profesional por cuenta ajena o propia.

b) El segundo es establecer el objetivo a alcanzar. Superar la frontera que establece una duplicidad de políticas de empleo aplicadas en un espacio fronterizo como la Eurorregión se convierte en un imperativo para poder alcanzar el diseño común, conjunto de políticas de empleo o por lo menos indicar a los Estados centrales la necesidad de respuestas adaptadas a la realidad fronteriza en la que chocan dos ordenamientos jurídicos.

c) El tercer requisito corresponde a la identificación de los instrumentos adecuados a la elaboración de una política de empleo transfronteriza. Para construir respuestas jurídicamente viables y socialmente adecuadas, un cambio de paradigma debe operarse en la articulación de las políticas de empleo elaboradas en cada Estado miembro compartiendo una frontera. Hasta ahora, se ha optado por una lógica de coordinación de las intervenciones públicas nacionales en materia de empleo, dando un papel preponderante al Estado, como garante del derecho a un empleo. Sin embargo, las dificultades generadas por el choque internormativo, la confrontación interordinamental exigen franquear una nueva etapa hacia el proceso de integración, y provocar la evolución a través del tiempo de un sistema de toma de decisiones colectivo. La integración fronteriza es doble: en primer lugar, se debe promover una integración territorial, una integración regional. La integración regional es un proceso de construcción gradual de un nuevo interlocutor que expresa su identidad e intenta alcanzar sus intereses en un espacio de dimensión específica, distinto del de los participantes. Implica también el traspaso de potestades, deberes y responsabilidades para facilitar la consecución de sus intereses comunes. Origina avances y retrocesos como proceso de construcción social dinámico articulado en torno a elementos endógenos y exógenos. Es un proceso de construcción de identidad. Esta construcción se refleja a través de la evolución del proceso de cooperación transfronteriza. Los mecanismos de cooperación transfronteriza se revelan esenciales a la integración progresiva del espacio fronterizo. La cooperación transfronteriza se articula primero en torno al compromiso de los Estados vecinos a acordarse, por un lado, sobre la determinación del espacio en el que se desarrollarán acciones de cooperación transfronteriza. Es una forma de reconocimiento convencional de zonas fronterizas. Por otro lado, los Estados centrales autorizan las entidades infra.-nacionales existentes en dicho perímetro a programar intervenciones públicas en determinados ámbitos. Y por último, determinan una relación de herramientas convencionales o estructurales de cooperación. Segundo, la articulación de la cooperación transfronteriza descansa igualmente en la alianza de las entidades territoriales regionales y locales, cuyas relaciones pretenden desarrollarse con la misma naturalidad como si la frontera no existiese. La Eurorregión Aquitania Euskadi es la

ilustración concreta de la cooperación transfronteriza y marca un antes y un después en la materia. En efecto, el espacio fronterizo aquitano vasco se caracterizaba por su configuración multinivel, resultado de la cooperación desarrollada a lo largo de los años, sin que la acumulación de las distintas estructuras haya comportado una revisión de las ya existentes ni un enfoque integrador. La creación de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Aquitania Euskadi, que viene estructurar e instaurar un modo de gobernanza en dicho espacio fronterizo, figura como un paso hacia la formación de una zona de integración fronteriza.

En segundo lugar, con carácter concomitante, a la integración territorial se añade la integración normativa que se puede definir como el conjunto de procesos (armonización, uniformización y unificación) y como el conjunto de resultados inherentes a aquellos procesos que apuntan a reaccionar frente al pluralismo de ordenamientos jurídicos. La integración normativa puede operarse según dos procesos: el proceso ascendente que consiste en elaborar principios comunes a través de la comparación de derechos nacionales, convirtiendo así al derecho comparado en una modalidad directa de producción del derecho. En este caso, el diseño de políticas de empleo de carácter transfronteriza descansaría en una comparación de las políticas nacionales elaboradas en España y en Francia y desembocaría en la determinación conjunta de medidas o dispositivos de empleo comunes y aplicables sin restricción territorial a la zona de integración fronteriza representada y estructurada por la AECT Aquitania-Euskadi. La segunda alternativa de integración normativa es el proceso descendente que consiste en buscar el mínimo común a nivel internacional, el derecho comparado desempeñando un papel subsidiario de interpretación. Este proceso concreta la aproximación no por la unificación de los sistemas sino a través del derecho internacional. Por otra parte, el rol del derecho comparado tiene como misión la identificación de las convergencias positivas o negativas así como las divergencias entre sistemas jurídicos nacionales¹⁶⁷⁸ así como las divergencias. En concreto, cuando se observa alguna carencia en una legislación comparativamente a otra, el derecho comparado viene ayudar a detectar la vía adecuada para suplirla permitiendo “síntesis o hibridación”. En el caso fronterizo, debido a las características del espacio y del tráfico jurídico, la técnica de la hibridación podría revelarse como una alternativa a un derecho comunitario reducido “al mínimo común denominador”. Una vez elegido el proceso de integración normativa, conviene elegir la modalidad de

¹⁶⁷⁸ DELMAS-MARTY M., *Trois défis pour un droit mondial*, Ed. du Seuil, 1998, pág.109: El derecho mundial que la autora desea conocer no es un derecho único sino un esperanto jurídico, constituido por reglas provenientes de varios sistemas de derecho (y no solo del derecho internacional). Para la autora, la creación de dicho « derecho común realmente pluralista » tiene que enfrentarse a « tres retos » que son en realidad tres preguntas: ¿es posible?, ¿es razonable?, ¿es deseable ? ».

desarrollo. Existen varias vías: la coordinación, como modalidad de iniciación a la integración normativa de los sistemas jurídicos; la armonización, como nivel básico de integración normativa de los sistemas jurídicos; la unificación, como nivel intermedio de integración normativa de los sistemas jurídicos y la uniformización, como nivel avanzado de integración normativa de los sistemas jurídicos. La integración normativa en la Eurorregión Aquitania-Euskadi podría operarse al principio mediante la armonización que permite acercar las reglas de derecho cuya diversidad se considera como un verdadero freno a los intercambios y luego profundizarse a través de la unificación que consiste en instaurar en una materia jurídica determinada una reglamentación detallada e idéntica para todos los Estados miembros, dejándolo la elección de la modalidad de implementación de las normas comunes. Debido a las particularidades inherentes al “pluralismo ordenado”, a la coexistencia de dos ordenamientos jurídicos en el espacio fronterizo aquitano-vasco, el proceso de integración normativa puede fundamentarse en la hibridación, concebida como un proceso ambicioso y evolutivo de unificación que lograría a incorporar la diversidad de las tradiciones nacionales.

d) El cuarto requisito se refiere al modo de elaboración. La construcción de políticas de empleo adaptadas a un espacio fronterizo como la Eurorregión Aquitania Euskadi requiere la implementación de un doble proceso de integración territorial y normativa, en un marco particular caracterizado por la soberanía del Estado. La producción de una política de empleo conjunta y apropiada para la zona de integración fronteriza aquitana.-vasca no sería una acción autónoma de las entidades infra.-regionales que conforman la Eurorregión sino una acción concertada con los representantes de los Estados centrales respectivos, competentes en el ámbito del empleo. La concertación necesaria a la elaboración de una política de empleo híbrida puede inscribirse en el marco experimental. Es un modo de elaboración de política pública atractiva por su carácter pragmático permitiendo superar el obstáculo de las asimetrías institucionales y competenciales, pero también por su carácter reversible en la medida que su aplicación está limitada en el espacio y en el tiempo, y que al finalizar el periodo experimental, la fase de evaluación permite identificar las anomalías y medir los efectos de las medidas experimentadas pudiendo desembocar en el abandono de la experimentación en caso de resultados no satisfactorios. El carácter experimental de la elaboración de una política de empleo híbrida que responde a la necesidad de integración normativa en un espacio territorialmente integrado como la Eurorregión Aquitania Euskadi puede conducirse según dos vías. La asimetría que existe en la territorialización de las políticas de empleos de cada lado de la frontera, es decir la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco con

respecto a la ejecución de las políticas de empleo elaboradas por el Estado central, frente a la ausencia de competencias de la Región Aquitania en dicho ámbito, no permite ni siquiera proceder a una reflexión sobre una eventual hibridación sobre medidas de empleo. Para remediar a dicha realidad, existen en Francia dos procedimientos de experimentación constitucionalmente reconocidos: el procedimiento experimental normativo estatal y el procedimiento experimental normativo local. El primero, se inicia a instancia del Estado que selecciona determinadas colectividades territoriales para ensayar dispositivos o competencias; el segundo que incumbe a las colectividades territoriales que pueden ejercer su derecho a beneficiarse de una experimentación. La transferencia experimental de competencias en materia de políticas de empleo a la Región Aquitania, restablecería un cierto equilibrio competencial con la Comunidad Autónoma del País Vasco para poder lanzarse en la hibridación de medidas de empleo como perspectiva transfronteriza. La segunda vía experimental puede ser la experimentación social, concebida como un ensayo clínico, con la única diferencia de que el “tratamiento” no es una intervención sanitaria, sino un programa o política que aspira a producir cambios sobre ciertos outcomes que la sociedad valora. En concreto, se realizan pruebas a nivel local, con la finalidad de identificar el dispositivo más pertinente para mejorar o modernizar una política a nivel nacional o regional, dependiendo de la organización institucional del Estado.

Cuarta.- Sobre la oportunidad de elaboración de una política de empleo transfronteriza

a) En un marco complejo de construcción de un derecho europeo de empleo, descansando esencialmente en una coordinación de las políticas nacionales de empleo a través de un método flexible que utiliza instrumentos de soft law para establecer directrices comunes a partir de una reflexión abierta que incluye una confrontación de las experiencias y prácticas nacionales, la elaboración de una política de empleo transfronteriza, de proximidad permite dar una solución a medida para los ciudadanos en materia de empleo, superando no la dualidad sino la pluralidad de ordenamientos jurídicos existente en una zona de integración fronteriza.

b) Concebir trayectorias de empleo completamente transfronterizas con carácter experimental debe integrarse en la nueva ola de programas europeos para el periodo 2014-2020 y en particular el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social, que reconoce el método experimental como un método oficial de elaboración de políticas públicas puesto que permite identificar, analizar y extender soluciones innovadoras así como su

aplicación práctica a través de la experimentación en política social para ayudar a los Estados miembros a aumentar la eficiencia de sus mercados de trabajo y a seguir mejorando sus políticas de integración y protección social. Además, el diseño de una política de empleo transfronteriza experimental constituye una innovación social motivada básicamente por la voluntad de responder a una necesidad social y/o por una aspiración social. Su novedad reside en la puesta en marcha de prácticas que rompen con las prácticas habituales en medio determinado (el cambio institucional). La dimensión social toma forma en un proceso colectivo marcado por prácticas solidarias constitutivas de una consolidación (arraigo) territorial fuerte y de manera concomitante de una gobernanza ampliada y participativa (empoderamiento).

c) El proceso experimental no genera compromiso indefectible por parte de los promotores de la experimentación, sino la realización conjunta de una experiencia a partir de una hipótesis y analizar los resultados para medir la pertinencia, lo que conlleva la renuncia al proyecto experimental en caso de resultados infructuosos. En el ámbito transfronterizo, esta retractabilidad otorga flexibilidad al procedimiento y puede quitar tensiones eventuales con respecto a las asimetrías competenciales que generan dudas a principio del proceso y convertirlas en sinergia con respecto a la cooperación interinstitucional transfronteriza a la hora de acordarse sobre dispositivos de lucha contra el desempleo y de acompañamiento en el empleo pertinente a escala del espacio transfronterizo, ajustados a la realidad territorial transfronteriza, y sobre el diseño del protocolo experimental aplicado en dicho perímetro geográfico.

La perspectiva transfronteriza del empleo en la Eurorregión Aquitania Euskadi involucra el reconocimiento de la singularidad de un territorio en el que la condición de ciudadano está íntimamente ligada con el empleo ocupado y que requiere, a través del proceso experimental, el diseño de una política de empleo común, híbrida e integrada, es decir que supere la pluralidad de ordenamientos jurídicos y que sea innovadora, diferenciándose de las prácticas habitualmente desarrolladas. La zona de integración fronteriza aquitano-vasca, representada por la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, se convertiría en un espacio de regulación de la cohesión económica y social territorial, con una clara orientación hacia el pleno empleo.

Bibliografía

INDICE BIBLIOGRÁFICO

AJA E., El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales, Alianza Editorial, Madrid, 1999, pág.216.

ALBIOL BOSCA G., « *las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio Europeo de 21 de mayo de 1980* », in Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho internacional, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1982, pp.225-227.

ALCHOURRON C., BULIGYN E., “*Definiciones y normas*”, en Análisis lógico y Derecho, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp.439 y ss.

ALDUY J-P., « Rapport d’information N°713 fait au nom de la mission commune d’information relative à Pôle Emploi », 2010-2011, pág.36.

ALEMAN PAEZ F., “*Estado Autonómico y delimitación de competencias en materia laboral y de empleo. Aspectos analíticos y líneas interpretativas en la doctrina del Tribunal Constitucional*”, Relaciones Laborales n°15-16/2011.

ALEMAN PAEZ F., “*Sistema de empleo, redes de empleo y derecho social del empleo. Tres paradigmas conceptuales, críticos y analíticos*”, Relaciones Laborales, n°4, 2011.

ALFONSO MELLADO C.L., “*El contexto socio-económico y el alcance de la reforma laboral*”, in MORENO GENE, J. y SOLE PUIG A. (Coord.), Las reformas laborales del 2010, ed. Huygens, 2012, (pp. 7-36), pág.12.

ALFONSO MELLADO C., y FABREGAT G. “*La gestión flexible del tiempo de trabajo en la industria automóvil en España. Análisis de dos casos concretos: Citroën-Renault*”. 2008, pág.51.

ALFONSO MELLADO C.L., “*Lo viejo y lo nuevo de la temporalidad y su retórica*”, en Baylos Grau, A. (Coord.): Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de reforma laboral, Bomarzo, pág.82.

ALLORANT P. (coord.), L’administration territoriale de la France, Parlement [s], Revue d’histoire politique, L’Harmattan, Paris, 2014, pág.9.

ALLIES P., l’invention du territoire, Presse Universitaire de Grenoble”, coll. “Critique du droit”, 1980, pág.24-25.

ALLUE BUIZA, A., « Relaciones laborales y acción sindical transfronteriza », Comares. 2009.

ALMOND, G. A. y POWELL, G. B, Comparative politics, System, process and polity, Little, Brown, Boston, 1978.

ALONSO BENITO L.E, Trabajo y ciudadanía, Ed. Trotta, Madrid, 1999.

ALONSO GARCIA R., « *El soft law comunitario* », Revista de Administración Pública nº154, enero-abril 2001, pág.73.

ALONSO OLEA M., “*El trabajo como bien escaso*”, MTAS nº33, 2001, p.10.

ALUJAS J.A., « *Políticas activas de mercado de trabajo en España. Situación en el contexto europeo* », Colección Estudios nº146. Consejo Económico y Social. Madrid, 2003, pág.118 y ss.

ALUJAS RUIZ J-A, « *Las políticas activas de mercado de trabajo en España en el contexto de la Unión Europea* », Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales nº61 (2006), pp.77-92.

ALVAREZ ALEDO C. “*Nuevos retos para las políticas activas de empleo*”, *Economistas* nº 77, pág. 288.

ALVAREZ DE LA ROSA, M., “*La política de empleo en las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias*”, in *Constitución, Estado de las autonomías y justicia constitucional: (libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo)*. Valencia: Tirant lo blanch, 2005, pág.883.

ALVARO, J.L. (1992): *Desempleo y bienestar psicológico*, Ed.Siglo XXI, Madrid.

AMILHAT-SZARY A.-L, FOURNY M-C, « *Après les frontières, avec la frontière. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe* », Paris, La Tour d’Aigues, 2006.

AMPE F., JOUVE B., « *La gouvernance dans tous ses états* », Territoires 2020, DATAR, 2003, nº7, p.107-120.

AMSELEK P., “*L’évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales* », RDP, 1982, pág.275.

AMSELLE J-L., “*Métissage, branchement et triangulation des cultures*”, Revue Germanique Internationale, nº21, 2004, p.48.

ANCEL J., *Les frontières. Etudes de Géographie politique*”, RCADI, t.55, 1936/I.

ANCEL J., *Géographie des frontières*, Paris, 1938, 3ème édition, p.70.

ANCEL M., *Utilité et méthode du droit comparé*, Ides et Calendes, 1971, p.37 y s.

ANDERSON J., O’DOWD L., “*Borders, Border Region and Territoriality: contradictory Meanings, changing significance*”, *Regional Studies*, 1999, vol.33, nº7, p.593-604.

ANDERSON J., O’DOWD L., WILSON T.M, « *New borders for a changing Europe : Cross-border cooperation and Gouvernance* », Londres, Franck Cass, 2003.

ANDERSON M. (Ed.), “*Frontier Regions in Western Europe*”, Londres, Franck Cass, 1983.

ANDERSON M., “*Les Frontières: un débat contemporain* », Culture et conflits, 1997, nº26-27, p.15-34.

- ANDERSON M., BORT E. (Ed.), *“The Frontiers of Europe”*, Londres, Printer, 1997.
- ANDERSON J., Public Policy-Making, Ed. Holt Reinhart and Winston Inc., USA, 1975.
- ANDLER D., FAGOT-LARGEAULT A., SAINT-SERNIN B., *Philosophie des sciences*, Gallimard, vol.II, p.951-1048.
- ANDRASSY J., Les relations internationales de voisinage, RCADI 1951, II, T.79, pág.130.
- ANTON ZARRAGOITIA M., *“Las regiones como motor de la integración europea”*, in VV.AA, Europa ante su futuro, una visión desde Euskadi, CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO, 2004, pp.71-91; ANTON ZARRAGOITIA M., *“Eskualde Elkartuak”*, Eleria, 21, 2011, pp.49-55.
- AÑON ROIG M., GARCÍA AÑAN J.,(Coords.), Lecciones de Derechos sociales, 2ª ed., Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004 pp.61-68.
- ANPE, Manuel du travail frontalier, 1993, citado por V. Soutif pág.274.
- ARAGON MEDINA J., MARTINEZ POZA A., CRUCES AGUILERA J. y ROCHA SANCHEZ F., *“Las políticas de empleo para jóvenes en España. Una aproximación territorial”*, Informes y estudios generales nº22, Ministerio de Trabajo e inmigración, Madrid, 2011.
- ARAGON MEDINA J. y ROCHA SANCHEZ F., *“La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España”*, Documentos de trabajo de la Fundación primero de mayo, Documento 03/2003.
- ARANGUREN M.J y NAVARRO I., *“La política de clusters en la Comunidad Autónoma del País Vasco: una primera evaluación”*, Ekonomia, nº53, 2º cuatrimestre, 2003, pág. 92-93.
- ARCHER P.O y THIERRY D., *Emploi, les réponses locales*, Ed. d’Organisations, mars 2002, Paris.
- ARDENTI R., et al., *“Les Politiques publiques d’emploi et les acteurs”*, Cahier du Centre d’Etudes de l’Emploi, PUF, Paris.
- ARENDT H., *Condition de l’homme moderne*, Calmann-Lévy, 1983, pág.238.
- ARFE, résolution finale *« Contribution de la coopération transfrontalière à l’application de la Stratégie de Lisbonne »*, Conférence annuelle de l’ARFE du 20 au 21 octobre 2005 à Drame, Eurorégion Nestos-Mestas, Grèce.
- ARNAUD A.-J., *Dictionnaire encyclopédique de théorie et sociologie du droit*, LGDJ, 2^{ème} ed., 1993, au mot Polysystème.
- ARNAUD A.-J., *Pour une pensée juridique européenne*, PUF, coll. « Les voies du droit », 1991, pág.86.

ASSOCIATION DES REGIONS DE France, « Vœu adopté par l'Assemblée Générale de l'ARF le 4 décembre 2013 », <http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2013/12/131204-Voeu-AG-ARF-04122013-def.pdf>.

ATLAN H., *Tout, non, peut-être. Education et vérité*, Ed. du Seuil, 1992, pag.163

AUBOUIN M. et MOREAUD J-C, *Administrer les territoires*, LGDJ, 2006, pag.39.

AUBY J-B., « *De l'expérimentation* », Droit administratif n°10, 2002, pag.3.

AUBY J-B., *La globalisation, le droit et l'Etat*, Montchrestien, 2003, pag.131.

AUBY J-B., « *Evaluation et gestion locale* », in *Gestion et droit des collectivités locales*, Actes du colloque de Bordeaux des 19 et 20 septembre 2002, la Gazette des Communes, 5 mai 2003, pag.223.

AUBY J-B., « *Réflexions sur la territorialisation du droit* », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Clause Douence*, La profondeur du droit local, Dalloz, 2006, pag.2.

AUBY J-B, AUBY J-F y NOGUELLOU R., « *Droit des collectivités locales* », 5^{ème} mise à jour, Thémis, PUF, 2009.

AUBY J-F., « *Vers de nouveaux territoires ? Le débat sur la carte administrative française* », *Territoires 2020*, 1 , 2000, pag.22.

AUER P., « *Seguridad de los mercados laborales: Combinando flexibilidad y seguridad para el trabajo decente* », *Documentos sobre los Mercados Económicos y Laborales*, 2008/3, OIT, Ginebra, pag. 5.

AUROUX J., *Réforme des zonages et aménagement du territoire*, Rapport au Premier Ministre, avril 1998, pag. V.

AYKAC A., « *Transborder Regionalisation: an Analysis of Transborder Cooperation Structures in Western Europe within the Context of European Integration and Decentralization toward Regional and local Governments* », Sindelfingen, Libertas, 1994.

AZNAR, G. (1994): *Trabajar menos para trabajar todos*, Ed.HOAC, Madrid, pag.112

BACH B., LERESCHE J-P., « *Frontière et espaces transfrontaliers* », *Politique internationale de politique comparée*, 1995, vol.2, n°3, p.307-322.

BADIE B., 1995, *La fin du territoire*, Paris, Fayard, 1995, pag.132.

BALAGUER CASTEJON F., « *Constitucionalismo multinivel y derechos fundamentales en la Unión Europea* », en la obra colectiva *Teoría y metodología del derecho. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Pérez Barba*, T.II, Ed. Dykinson, Madrid 2008, pag.133 - 157.

BALIBAR E., « *Qu'est-ce qu'une frontière* », In, CALOZ-TSCHOPP M-C., CLEVENOT A. (Eds.), *Asile, Violence, Exclusion en Europe. Histoire, analyse, prospective*. Genève, Co-éd.

Cahiers de la Section des Sciences de l'Education, Université de Genève et Groupe de Genève, "Violence et droit d'asile En Europe", 1994, p. 335-343.

BALLASTER R., BUSQUETS P. y GUILLEN M., « *Políticas macroeconómicas de la Unión Europea y creación de empleo: una visión crítica* », Revista de Economía mundial, nº127, 10/11, 2004, pp. 127-149.

BALLESTER PASTOR I. y MIÑARRO YANINIE M., « *derecho a la libre circulación de trabajadores en la Constitución Europea* », RMTAS nº57, 2005, pág.242.

BALLESTER PASTOR M^a.A., « *La flexibilidad interna en el marco de las relaciones laborales* », Ponencia al XXII Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, San Sebastián, 17 y 18 de mayo de 2012.

BALLESTER PASTOR M^a-A., « *De como la reforma operada por el RD Ley 3/2012 ha degradado el derecho fundamental a la conciliación de responsabilidades* », RDS, nº57, 2012, pp.99-100.

BALLIGAND J-P., CR de 22 novembre 2002, JOAN de 22 de noviembre de 2002, pág.5598.

BALMARY D., Préface « *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en question* », série Politiques du social, Presses Universitaires de Bordeaux, 2005, pág.11.

BANERJEE A.V y DUFLO E., « *L'approche expérimentale en économie du développement* » Revue d'économie politique, vol.119, 2009, pp.691-726.

BARBIER J-C., *Welfare to work policies in Europe: The current challenges of activation policies*, Centre d'études de l'emploi, Paris, 2001, pág.24.

BARBIER J-C et PALIER B., « *Le système français de protection sociale* », La découverte, 2009.

BARBIER J-C., « *La Stratégie Européenne pour l'Emploi : genèse, coordination et diversité nationale* », Rapport de recherche nº16, octobre 2004, Centre d'Etudes de l'Emploi, Paris.

BARBIER J-C et GAUTIE J., *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Cahiers du CEE, PUF, 1998.

BARCA F., An agenda for a reformed cohesion policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Abril de 2009, pág.25.

BAREL Y., « *Le Grand intégrateur* », Connexions nº56, 1990, pp.85-100.

BARON C., BUREAU M-C., LEMAYRIE C., y NIVOLLE P., « *Le rôle des différents intermédiaires sur le marché du travail et la construction de réseaux locaux pour l'insertion et la qualification* », Rapport intermédiaire de la convention d'études CEE-ANPE, « Les intermédiaires sur le marché du travail : quel rôle pour l'insertion des personnes en difficultés ? », Centre d'Etudes de l'Emploi, Noisy.

BASDEVANT J., « *Dictionnaire de terminologie du droit international public* », Paris, Sirey, 1960.

BASSAND M., SAEZ G. (dir.), « *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière* », l'Harmattan, Paris, 1997.

BAYLOS GRAU A. “*Aspectos generales y tendencias de la reforma laboral en la Ley 35/2010*”, Actum Social nº47, enero de 2011, ed. Francis Lefèbvre.

BAYLOS GRAU A., “*El sentido general de la reforma: la ruptura de los equilibrios organizativos y colectivos y la exaltación del poder privado del empresario*”, RDS nº57, 2012, pág.9.

BAYLOS GRAU A. “*Aspectos generales y tendencias de la reforma laboral en la Ley 35/2010*”, Actum Social nº47, enero de 2011, ed. Francis Lefèbvre.

BAZZOLI L. y DUTRAIVE V., « *L'entreprise comme organisation et comme institution. Un regard à partir de l'institutionnalisme de J.R Commons* », Economie et Institutions, nº1, 2^{ème} semestre, 2002, pp.4-46.

BAZZOLI L. y DUTRAIVE V., « *L'entreprise comme organisation et comme institution. Un regard à partir de l'institutionnalisme de J.R Commons* », op.cit.

BEAUD O., la puissance de l'Etat, PUF, coll. Leviathan, 1994, p.129.

BEAURAIN C. y LONGUEPEE J., « *Dynamique territoriale et proximité environnementale : le cas du risque d'inondation* », Développement durable et territoires, dossier 7 : Proximité et environnement, 2006. Mis en ligne le 10 mai 2006, consulté le 15 août 2014.

BECATTINI G., “*Dal settore industriale al distretto industriale: alla ricerca dell'unità d'indagine della economia industriale*”, Revista di economia e politica industriale, nº1, 1979.

BECHILLON D. de, CAILLOSSE J., RENARD D. (dir.), « *L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit* », LGDJ, Paris, 2000.

BECK U., “*Qué es la globalización?*”, Paídos, 1988, pág. 80.

BECKER H.S, « *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales* », La Découverte, Paris, 2002.

BECKER H.S, « *Ecrire les sciences sociales. Commencer et terminer son article, sa thèse ou son livre* », Economica, Paris, 2004.

BEL Maïten, « *Politiques d'emploi et dynamiques territoriales : une rencontre problématique* », in BERTHET T. (Dir.), Des emplois près de chez vous ?, Le territoire du politique, série Politique du Social, Presse Universitaire de Bordeaux, 2005, pp.137.

BEL M. et DUBOUCHET L. (dir.), « *Décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement ?* », La Tour d'Aigues : L'Aube, 2004.

BELA BALASSA, Teoría de la integración económica, Biblioteca Uteha de Economía, México, 1964, pág. 1.

BELIS-BERGOUIGNAN M.-C y CAZALS C., « *Démarches environnementales volontaires* », conflits d'usage et proximité. Le cas de la viticulture et de l'arboriculture fruitière, Développement durable et territoire, dossier n°7.

BELKACEM R., BORSENBARGER M. et PIGERON-PIROTH I., « *Les travailleurs frontaliers lorrains* », Travail et Emploi n°106, avril-juin 2006, pp.65-77.

BELLEMARE G. y KLEIN J-L, Innovation sociale et territoire. Convergences théoriques et pratiques, Presse de l'Université du Québec, 2011.

BELTRAN S., Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro, Universidad Autónoma de Barcelona, 2001, pág.90.

BELTRAN S., « *La cooperación transfronteriza e interterritorial : un clásico renovado* », Revista d'estudis autonòmics i federals, n°4,2007, pp. 215-246.

BENYAHOUN G., et LAZZERI Y., L'évaluation des politiques publiques de l'emploi, P.U.F., Paris, pág.3.

BEREZIN M., « *Territory, Emotion and Identity : Spatial Recalibration in a New Europe* », in BEREZIN M. y SCHAIN M. (Eds), Europe Without Borders. Remapping Territory, Citizenship and Identity in a Transnational Age, John Hopkins University Press, Maryland, 2003, pp.1-30 (pág.15).

BEREZIN M. y SCHAIN M. (Eds), «*Europe Without Borders. Remapping Territory, Citizenship and Identity*» in a Transnational Age, John Hopkins University Press, Maryland, 2003, pág.141.

BERGE J-S., ROBIN-OLIVIER S., «*Droit européen, Union Européenne, Conseil de l'Europe* », 2^{ème} édition, Thémis droit, PUF, 2011.

BERGEL J-L, « *Préface* », in MORAND CH.A. (Dir.), Evaluation législative et lois expérimentales, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 1993, pág.12.

BERGER P. y LUCKMANN T., La construction sociale de la réalité, Méridiens-Klincksieck, Paris.

BERNAD ALVAREZ DE EULATE M, «*La coopération transfrontalière régionale et locale* », Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, T.243 (1993-VI), pág.330.

BERNAD ALVAREZ DE EULATE M., «*Un organisme de coopération transfrontalière: la Communauté de Travail des Pyrénées. Organisation et fonctionnement* », Annuaire français de droit international, volume 30, 1984, pp.819-835.

BERTHET T., CUNTIGH P. et GUITTON C.) Document d'études n°59, Septembre 2002, pág.27.

BERTHET T., « *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en question* », série Politiques du social, Presses Universitaires de Bordeaux, 2005, , pp.34-38.

BERTHET T., CUNTIGH P. et GUITTON C., « *Politique d'emploi et territoires* », BREF n°182, janvier 2002, CEREQ, pp.1-4.

BERTHET T. y CUNTIGH P., « *Les paradoxes d'in intérêt général local en matière d'emploi* », in BERTHET T. (Dir.), *Des emplois près de chez vous ?*, Le territoire du politique, série Politique du Social, Presse Universitaire de Bordeaux, 2005, pp.106.

BERTHET T. (Dir.), *Des emplois près de chez vous ?*, Le territoire du politique, série Politique du Social, Presse Universitaire de Bordeaux, 2005, pp.177.

BERTRAND L., « *Le Grand Est : l'intégration transfrontalière, une nouvelle voie ?* », Revue Géographique de l'Est, vol.44/3-4, 2004, pp.117-128.

BERTRAND N. y MOQUAY P., « *La gouvernance locale, un retour à la proximité* », Economie rurale, n°280, 2004, pp.77-95.

BESANÇON E, CHOCHOY N y GUYON T., *L'innovation sociale. Principes et fondements d'un concept*, L'Harmattan, Paris, 2013, p.80-81.

BESSY C. y EYMARD-DUVERNAY F., *Les intermédiaires du marché du travail*, PUF, 1997.

BEZES P., « *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)* », PUF, Paris, 2009.

BIAGI M, «The Impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial Relations», International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, 2000, vol.16, n° 2, pp. 155-173.

BIAREZ S., « *Repenser la sphère locale selon l'espace public* », contribution au IVème Congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence, 1996.

BIELING H-J., « EU facing the crisis : social and employment policies in times of tight budgets », transfer, 18 (3), pp.255-271.

BIGARD P., « *L'accord interprofessionnel du 11 janvier est l'occasion de refonder notre modèle social* », Le monde économie du 18 février 2013.

BIGO D., « *Les conflits et la transnationalité* », in L'international sans territoire, Culture et conflits, n°21/22, printemps-été 1996, pag. 401.

BIOT V., *Les systèmes de gouvernance des territoires transfrontaliers : la mise en œuvre du Règlement européen sur les GECT (Groupement Européen de Coopération Territoriale)*, Belgeo [en ligne], 1 (2013), pag. 5.

BLAGOJEVIC B-T, « *Le droit comparé. Méthode ou science* », Revue internationale de droit comparé, vol.5, n°4, octobre-décembre 1953, pp.649-657.

BLANC ALTEMIR A., « *La cooperación transfronteriza en Europa ; especial referencia al marco pirenaico* », Afers internacionals, nº17, 1989, pág.37.

BLANC C., “*Pour un écosystème de la croissance*”, rapport au Premier Ministre, avril 2004, pág.29.

BLANC M., VAUTRIN G., « *Quelle structuration des lieux de formation aux frontières?* », réseau européen de formation et de recherche aux pratiques transfrontalières, Séminaire de Strasbourg des 3 et 4 décembre 2002 (MOT).

BLANQUET M., « *Le système communautaire à l'épreuve de la « gouvernance européenne* » », in Mélanges ISAAC G., USS de Toulouse, Tome I, 2004, pág. 239.

BLASCO PELLICER A. y GARCIA RUBIO M^a A., Curso de Derecho Administrativo laboral, Tirant Lo Blanch, 2^a ed., 2004, pág.37.

BOBBIO L., “*Governance multilivello e Democrazia*”, Rivista delle Politiche Sociali, nº2, pp.51-62.

BOCANDE A., rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l'assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, du 28 janvier 2004, pág.13.

BOLGHERINI S. et ROUX C., « *Les régions d'Europe et l'enjeu des coopérations* », Pôle Sud, nº29, 2008, pp.111-130.

BOLOGNESI-DROSDOFF M^a-C., “*Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza*”, Integración Latinoamericana, noviembre de 1986, pág.29.

BON P., « *L'intégration dans le système international* », Le Seuil/Pouvoirs, 2008/1, nº124, pp.123-138.

BONNEFOUS B. y ROGER P., « *Une nouvelle loi de décentralisation sera proposée en avril. La réforme territoriale élaborée par Mme Lebranchu a été enterrée* », Le Monde, 24 janvier 2014.

BONREPAUX A y GISCARD D'ESTAING L., Rapport d'information nº2421 sur l'exécution des contrats de plan Etat-Régions et la programmation des fonds structurels européens.

BONVIN J-M, « *Activation policies, new modes of governance and the issue of responsibility*2. Social Policy and Society, vol.7, nº3, 2008, pp.367-377.

BORZEL T. y RISSE T-. “*Conceptualizing The Domestic Impact of Europeanisation*”, in FEATHERSTONE K. y RADAELLI C.(Eds), The Politics of Europeanisation, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp.57-80.

BOUCAUD Ch., “*Les perspectives historiques et philosophiques du droit comparé* », in Mélanges Lambert, 1938, pág.308.

BOUCHARD. C., *Contribution à une politique de l'immatériel. Recherche en sciences humaines et sociales et innovations sociales*, Conseil québécois de la recherche sociale, Groupe de travail sur l'innovation sociale, 1999.

BOUCHARD M.J. (Dir.), *L'économie sociale, vecteur d'innovation. L'expérience du Québec*, Presses Universitaires du Québec, 2011, pág.10.

BOUDINEAU C, LE NOUVEL A., MERCAT-BRUNS M.et SILHOL B., « *Droit social international et européen en pratique* », Eyrolles, Paris, 2010.

BOULOUIS J., *Droit institutionnel des communautés européennes*, 2^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 1990.

BOULOUIS J., “*Note sur l'utilisation de la “méthode expérimentale” en matière de réformes* », in *Mélanges Louis Troabas*, LGDJ, 1970, pág.32.

BOULOUIS J., “*Sur une catégorie nouvelle d'actes juridiques : « les directives »* », in *Mélanges Eisenmann*, Cujas, 1975, pág. 191 y s.

BOURDIEU P., *Les méditations pascaliennes*, Le Seuil, 1997, pág.17.

BOUGUIGNON F., Comité d'Evaluation des expérimentations, in HAUT COMMISSAIRE AUX SOLIDARITES ACTIVES CONTRE LA PAUVRETE, Rapport final sur l'évaluation des expérimentations RSA, mai 2009, La Documentation Française.

BOUVERESSE J., « *Pierre Bourdieu, celui qui dérangeait* », *Le Monde* du 30 janvier 2002.

BOUVERESSE J., « *A Pierre Bourdieu, la philosophie reconnaissante* », La lettre du Collège de France n° 5, 2002, pág.1.

BOUVIER M., « *Les finances locales* », 14^{ème} édition, systèmes, lextenso éditions, L.G.D.J, 2011.

BRANS M y VANCOPPENOLLE D., “*Policy-Making Reforms ans Civil Service Systems: An Exploration of Agendas and consequences*”, in PAINTER M. y PIERRE J., “*Challenges of State Policy Capacities, Global Trends and Comparative Perspectives*”, Palgrave, 2005, pp.171 y s.

BRASELMANN P., *Le même droit pour tous?* Liber, n°13, mars 1993, pág.4.

BRAY Z. et HARGUINDEGUY J-B., “*Une sociologie de la construction identitaire. La cas de la coopération transfrontalière franco-espagnole au Pays Basque* », *Pôle Sud*, 2004/1 n°20, pág.193.

BRENNER N., “*Rescaling State Space in Western Europe*”, in BEREZIN M. y SCHAIN M. (Eds), *Europe Without Borders. Remapping Territory, Citizenship and Identity in a Transnational Age*, John Hopkins University Press, Maryland, 2003, pág.141.

BRETON R., “*La nouvelle carte administrative de l'Espagne des autonomies*”, *L'information géographique* n°48, 1984, pág.200.

BRISSON J-F., « *Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales* », AJDA, 2003, pág.529.

BROTONS R., « *el territorio, la frontera y las comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza* », en I Semana de cuestiones internacionales, Zaragoza, 1983, pp.110 y 111.

BROUDIC P., MERLE V. ET VANDERPOTTE G. « *Emploi éclaté, hommes dissociés* », Commissariat général du plan, Documentation française, Paris, 1982.

BRU C-M, *La ciudadanía europea*, Sistema, Madrid,1994, pág. 188-240.

BRUN B., « *Les conseils économiques et sociaux régionaux : brève histoire d'une consécration juridique* », LPA 3 avr. 1992, n° 41

BRUNHES B., Rapport sur un service public de l'emploi pour les années 1990, Rapport au Commissaire au Plan, 1989.

BRUNO I, JACQUOT S. y MANDIN L., « *L'eupéanisation saisie par son instrumentation: benchmarking, gender mainstreaming et MOC... boîte à outils ou boîte à Pandore ?* », in PALIER B, SUREL Y. et al, L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée, L'Harmattan, Paris, 2007, pág.195.

BUFON M., « *Geography of border landscapes, borderlands and Euroregions in the enlarged EU* », Rivista Geografica Italiana n°113, pp.47-52 (pág.50).

BULMER S. y PADGETT S., « *Policy Transfer in the European Union: an institutional Perspective* », British Journal of Political Science, 2004, 35, pág.108.

BULMER S., DOLOWITZ D., HUMPHREYS P. et al., Policy Transfer in EU Governance: regulating the utilities, Routledge, London/New York, 2007, pág.11.

BUNGE M., La investigación científica, Ariel, Barcelona, 1989, pág.819.

BURDEAU G., Traité de science politique, LGDJ, 1967.

BURDEAU F., Histoire de l'administration française du 18^{ème} au 20^{ème} siècle, Montchrestien, Paris, 1989, pág.19.

BURTLESS G., « *The Case for Randomized Field Trials in Economic and Policy Research* », Journal of Economic Perspectives, vol.9 (2), pp.63-84.

BUSTAMANTE A. M. y SIERRA DE RODRIGUEZ M (Coord.), Proyecto: propuesta de definición y delimitación de la Zona de Integración Fronteriza. Área Norte: Norte de Santander (Colombia) – Tachira (Venezuela), informe final, Centro de Estudios de Fronteras e Integración CEFI, 2005, pág.4.

CAAMAÑO ANIDO M.A y CALDERON CARRERO J.M, «Globalización económica y poder tributario: ¿Hacia un nuevo derecho tributario?», Revista española de derecho financiero, n°114, 2002, pág.263.

CABANIS A., CROUZATIER J-M, IVAN R. et SOPPELSA J., « *Méthodologie de la recherche en droit international, géopolitique et relations internationales* », Agence Universitaire de la Francophonie, 2010.

CALVES G., « *Histoire et perspectives du cadre juridique des expérimentations législatives et réglementaires en France* », in Colloque sur les expérimentations pour les politiques publiques de l'emploi et de la formation, 22 et 23 mai 2008, pág. 95.

CAMARERO SANTAMARÍA J., “*Los derechos sociales en España tras veinte años de Constitución*”, DS nº114, 1999, pág.59.

CANIVET G., in FAUVARQUE COSSON B. et MAZEAUD, « *Pensée juridique française et harmonisation européenne du droit* », nº1, Société de législation comparée, Coll. Droit privé et comparé européen, Paris, 2003, pág.9.

CARBONNIER J., *Essai sur les lois*, préface, Defresnois, 1970.

CARCASSONNE G., “*Les “nationalités” dans la Constitution*”, Pouvoirs nº8, 1984, pp.117-122.

CARMONA CUENCA E., “*El Estado Social de Derecho en la Constitución*”, CES, Madrid, 2000, pp.148-149.

CARRASCOSA BERMEJO D., “*La coordinación comunitaria de la Seguridad Social*”, CES, Madrid, 2004, pp.82-106.

CARTOU L., Communautés européennes, Dalloz 1991, 10^{ème} édition, pág.36.

CASAS BAAMONDE M^a E., “*Marco competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de trabajo, empleo y protección social*”, in GOÑI SEIN J.L y LANDA ZAPIRAIN J.P, (Dir.), Derecho Social Vasco, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 1999, pág.64.

CASAS BAAMONDE M^a E. “*Sistemas de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas*”, REDT nº1, 1980, pág.24.

CASAS BAAMONDE M^a E., “*Las competencias laborales de las Comunidades Autónomas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomías*”, RL nº6, 1985.

CASA QUESADA S. (De la), VALLECILLO GÁMEZ M-A., “*Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo*”, Estudios, Bomarzo, 2011.

CASADO D., “*¿Por qué no evaluamos las políticas públicas como los fármacos? Una apuesta por la experimentación social*”, Avaluació per al Bon Govern, nº3, octubre de 2012, pág.3.

CASALE G., MONEREO PEREZ J-L., “*A treinta años de la adopción del Convenio nº150 de la OIT sobre la Administración del Trabajo. Un dialogo entre Europa y América Latina*”, Comares, 2010.

CASTEIGTS M., « *Enjeux et limites de la coopération transfrontalière* », Territoires 2020, DATAR, 2003, nº7 p.75-84.

CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, Ed. Paidós, Buenos Aires, pág.390.

CASTELLS ARTECHE J.M, El hecho diferencial de Vasconia: evidencia e incertidumbres, Cuadernos de Autogobierno, 1, FEDHAV, 2007 p.24.

CASTELLS ARTECHE J.M, *La Transición en la Autonomía del País Vasco: De los regímenes especiales al estatuto de Guernica*, Revista Vasca de Administración Pública, Nº 2, 1982, pp. 37-62.

CASTELLS ARTECHE J.M, “*Problemática actual del Estado autonómico*”, REGAP 1996, nº13, pág.40.

CASTELLS ARTECHE J.M, *El hecho diferencial de Vasconia: evidencia e incertidumbres*, Cuadernos de Autogobierno, 1, FEDHAV, 2007 p.24.

CASTRO CID B. (de), “*los derechos económicos, sociales y culturales. Análisis a la luz de la Teoría general de los derechos humanos*”, Servicios de publicaciones de la Universidad de León, 1933, pág.24.

CAUCES 16: Cuadernos del Consejo Económico y Social, primavera 2011. Observatorio de RRLL: *Políticas activas de empleo, crónica de una reforma anunciada*.

CAUSSANEL-HAJI M., « *Le « quotidien » de la mobilité internationale* », Revue Droit Social, nº9/10, Septembre-Octobre 2011, pp.906-908.

CAUTRES B., « *Plus on se connaît, plus on s’aime* », Politique européenne 2008/3, nº26, pp.165-190.

CAVAS MARTINEZ F. y SANCHEZ TRIGUEROS C., « *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: sinopsis* », Anales del Derecho, nº23, 2005, pp.103-128.

CDLR-Bu(2011)24, Bureau du Comité Européen sur la démocratie locale et régionale.

CEF.- TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, « *De las Reformas laborales a un nuevo e irreconocible, « Estatuto del Trabajo subordinado* », Revista mensual nº348, Marzo 2012.

CESE SOC/391, Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema “*El futuro del Fondo Social Europeo después de 2013*” (Dictamen exploratorio), de 15 de marzo de 2011, pág.1

CHAMBORDON J-C y LEMAIRE M., « *Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement* », Revue française de sociologie, 1970, vol.11, nº11-1, pp.3-33.

CHANUT V., « *L'évaluation : affaire d'Etat ou question d'organisation ?* », Politiques et management public, vol.20, n°4, numéro spécial, 2002, pág. 3.

CHARPENTIER J. y ENGEL C., *Les Régions de l'Espace Communautaire*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy, 1992, pág.176.

CHAUVIN F., “*Services déconcentrés au niveau régional* », Jurisclasseur Collectivités territoriales, fasc.44, janvier 2006, Lexis nexis.

CHAVRIER G., « *L'expérimentation locale : vers un Etat subsidiaire ?* », in *Annuaire des collectivités locales*, tome n°24, 2004, pp.43-52 (51).

CHEVAL C., « *Politique Sociale européenne et nouvelle société* », in *Etudes du droit du travail offertes à A. Brun*, Librairie sociale et économique, Paris, 1974, pág.139.

CHEVALIER J., *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, 2^{ème} édition, 1996 ; *Science administrative*, Paris, P.U.F, 3^{ème} édition, 2002.

CHEVALLIER J., “*Loi et contrat dans l'action publique*”, les cahiers du Conseil Constitutionnel n°17, 2004, pág.1.

CHEVALLIER J., « *La rationalisation de la production juridique* », in *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat* », publisud, 1991, pág.19 et pág.31.

CHEVALLIER J., “*Les Lois expérimentales: le cas français*”, in MORAND C.-A (Dir.), *Evaluation législative et lois expérimentales*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993, pág.119.

CHEVALLIER J., “*Réflexions sur la notion de discrimination positive* », in *Mélanges G.Cohen-Jonathan*, vol. n°1, Bruylant, 2004, pág.421.

CHEVALLIER J., CARCASSONNE G., DUHAMEL O., « *Histoire de la Vème République (1958-2009)* », 13^{ème} édition, Dalloz, 2009.

CHEVALLIER J., *L'Etat postmoderne*, LGDJ, 2003.

CHICOT P-Y, *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises*, L'Harmattan, 2005, pág.126.

CHOZAS PEDRERO, J.: “*The Luxembourg Process and the Spanish Experience*”, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 15, n° 4 de 1999, po. 403 y s.

CHURCH A., REID P., « *Cross-border Co-operation, Institutionalization and Political Space across the English channel* », *Regional Studies*, 1999, vol.33, n°7, p.643-655.

CIENFUEGOS MATEO M., “*La coordinación de los asuntos europeos en las administraciones autonómicas*”, *Revista de Estudios Políticos*, n°108, abril-junio 2000, pp.103-142.

CLEMENT P., Rapport n°376 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle (n° 369), adopté par le Sénat, *relatif à l'organisation décentralisée de la République*.

CLIFT B., « *Chapitre 13. Les politiques économiques sous Sarkozy* », un patriotisme économique néolibéral ?, in Jacques Maillard et Yves Surel, *Politiques publiques 3*, Presses de Sciences Po « Académique » 2012, pp.299-320.

CLOUTIER J., « *Qu'est-ce que l'innovation sociale ?* », CRISES, Collection Etudes théoriques, n°ET0314, novembre 2003.

COHEN J. y SABEL C.F., "Sovereignty and Solidarity: EU and US", in J. ZEITLIN J. y TRUBEK D.M. (Eds.), *Governing Workand Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, 2003.

COHEN J. y SABEL C.F., "Directly deliberative Polyarchy", *European Law Journal* 3 (1997), pp. 313 y ss.

COLETTI R., "La experiencia europea como marco general de referencia", in SAUSI J-L. y CONATO D., *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*, Proyecto IILA. CESPI, 2009, pág.28.

COLOMB F., *Les politiques de l'emploi (1960-2000) – sociologie d'une catégorie de politique publique*, Presses Universitaires de Rennes, collection Res Publica, 2012.

COLOMB F., « *La genèse des politiques de l'emploi en France: un référentiel d'adaptation* », CES Working Papers, 2007, pág.7.

COMBREXELLE J-D y LANOUZIERE H., *Les enjeux de la recodification du code du travail*, Dr. Soc. 2006, pág.517.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, "La política de empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo", MTSS, 1989, Madrid, pág.38.

COM(1995) 273. Comunicación de la Comisión: la estrategia europea de estímulo de las iniciativas locales de desarrollo y de empleo (ILDE).

COM(95) 465 final, La Estrategia Europea en favor del Empleo: progresos recientes y perspectivas, comunicación de la Comisión sobre las tendencias y la evolución de los sistemas de empleo en la Unión Europea.

COM(93) 700 final. Comisión de las Comunidades Europeas, "Crecimiento, competitividad, empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro blanco", 1993, pp.17-18. Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 6/93.

COM(95) 465 final, La Estrategia Europea en favor del Empleo.

COM(1995) 273, de 13 de junio de 1995, Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Europea de Estímulo a las Iniciativas Locales de Desarrollo y de Empleo.

COM(1997) 586 final, Plan de acción para la libre circulación de los trabajadores - Comunicación de la Comisión.

COM(1998) 316 final. Comisión de las Comunidades Europeas “*De las directrices a la acción. Los Planes Nacionales de Empleo*”, Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 1998.

COM(1998) 641 final de 13.11.1998, Comunicación de la Comisión sobre “Modernización de los servicios públicos de empleo para apoyar la estrategia europea de empleo”.

COM(2000) 196 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Actuación local en favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de empleo.

COM(2000) de 28 de abril de 2000. Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 28 de abril de 2000 por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo.

COM(2001) 428 final, La gobernanza Europea - Un libro blanco. DOUE C287 de 12 de octubre de 2001.

COM(2001) 629 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Fortalecimiento de la dimensión local de la estrategia europea de empleo. Bruselas 6 de noviembre de 2001.

COM(2002) 72 final, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Plan de acción de la Comisión sobre las capacidades y la movilidad.

COM(2002) 416 final de 17 de Julio de 2002. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Balance de cinco años de aplicación de la estrategia Europea de Empleo.

COM(2002) 709 final. Comunicación de la Comisión de 11 de diciembre de 2002 – Un marco para los contratos y convenios tripartitos por objetivos entre la Comunidad, los Estados y las autoridades regionales y locales.

COM(2003) 6 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - El futuro de la Estrategia Europea de Empleo (EEE).

COM(2005) 24 . Comunicación al Consejo Europeo de Primavera - «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa».

COM(2006) 708 final. Libro Verde: Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI.

COM(2007) 304 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios.

COM(2007) 359 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad.

COM(2007) 773 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - La movilidad, un instrumento para más y mejor empleo: el Plan de Acción Europeo de Movilidad Laboral (2007-2010).

COM(2007) 804 final. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - Proposition de programme communautaire de Lisbonne 2008-2010.

COM(2009) 257 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones “Un compromiso compartido a favor del empleo”, Bruselas, 3 de junio de 2009.

COM(2010) 193 final, de 27 de abril de 2010. Propuesta de decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros - Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020.

COM(2010) 682 final. Comunicación de la Comisión “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo”.

COM(2011) 500 final, parte I de 29 de junio de 2011. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones un presupuesto para Europa 2020.

COM(2011) 462 final. Rapport de la Commission au Parlement Européen et au Conseil : L'application du règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT).

COM(2011) 610 final de 14 de marzo de 2013. 2011/0272 (COD) C7-0324/11, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, la simplificación y la mejora de la creación y la puesta en práctica de dichas agrupaciones.

COM(2011) 615 final/2 – 2011/0276 (COD)). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo.

COM(2011) 815 de 23 de noviembre de 2011. Comunicación de la Comisión “Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2012.”

COM(2011) 883 de 19 de diciembre de 2011. Proposition de Directive du Parlement Européen et du Conseil modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l’intermédiaire du système d’information du marché intérieur. Propone la creación de una Tarjeta Profesional Europea para trabajadores con gran movilidad laboral.

COM(2012) 173 final de 18 de abril de 2012. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Hacia una recuperación generadora de empleo.

COM(2012) 313 final de 30 de mayo de 2012. Recommandation de Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2016.

COM(2012) 750 final. Anexo proyecto de informe conjunto sobre empleo a la Comunicación de la Comisión Estudio prospectivo anual del crecimiento 2013.

COM(2012) 173 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones hacia una recuperación generadora de empleo.

COM(2013) 236 final- 2013/0124 (COD). Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos concedidos a los trabajadores en el marco de la libre circulación de los trabajadores.

COM(2013) 269 final. Informe de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones. Informe sobre la ciudadanía de la UE 2013 Ciudadanos de la UE: vuestros derechos, vuestro futuro.

COM(2013) 430 final. Propuesta de decisión del parlamento europeo y del consejo sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE).

COM(2013) 800 final. Comunicación de la Comisión Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014.

COM(2013) 837 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Libre circulación de los ciudadanos de la UE y de sus familias: cinco medidas clave.

COM(2014) 6 final. Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo, relativo a una red europea de servicios de empleo, al acceso a los trabajadores a los servicios de movilidad y a la prosecución de la integración de los mercados de trabajo.

COM(2014) 6 final de 17 de enero de 2014. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al documento Propuesta de reglamento del parlamento europeo y del consejo relativo a una red europea de servicios de

empleo, al acceso de los trabajadores a los servicios de movilidad y a la mayor integración de los mercados de trabajo europeos.

COM(2014) 130 final de 5 de marzo de 2014. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

COMISION PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS, “*Reforma de las Administraciones Públicas 2013*”, pág.98.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, Dictamen sobre las “Gestión de los cambios industriales en las regiones transfronterizas tras la ampliación de la Unión Europea”, (2006/C 185/05), DOUE nº C. 185, de 8 de agosto de 2006, pág.24-30.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, Dictamen sobre el tema “¿Cómo puede servir la experimentación social en Europa para la elaboración de políticas públicas de inclusión activa?” aprobado el 23 de octubre de 2008. 2009/C 100/13. DOUE C100 de 20 de abril de 2009.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, Dictamen sobre las “Eurorregiones”, (2007/C 256/23), pág.1.

COMITÉ DES REGIONS, « *Nouvelles perspectives pour la révision du GECT* », Avis d’initiative du Comité des Régions, 88^{ème} session plénière les 27 et 28 janvier 2011, CdR 100/2010 fin .

COMBREXELLE J-D y LANOUZIERE H., « *Les enjeux de la recodification du code du travail* », Dr. Soc. 2006, pág.517.

COMTE H. et LEVRAT N. (Dir.), Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière, L’Harmattan, Paris, 2006.

COMTE H., “*Les acteurs et la légitimité des projets stratégiques transfrontaliers* », in Aux coutures de l’Europe, L’Harmattan, 2006, p.196.

COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS en colaboración con Iniciativas Innovadoras, Diagnóstico territorial estratégico y redacción del Programa Operativo de Cooperación Territorial España.-Francia.-Andorra (POCTEFA) 2014-2020, versión 5 de 23 de octubre, pág.7: los cuatro ámbitos del diagnóstico son: territorio y sociedad, economía y empleo, medio-ambiente, conocimiento e innovación.

COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS en colaboración con Iniciativas Innovadoras, Diagnóstico territorial estratégico y redacción del Programa Operativo de Cooperación Territorial España.-Francia.-Andorra (POCTEFA) 2014-2020, versión 5 de 23 de octubre, pág.118.

CONDE MARTINEZ C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*, Madrid, 2001, pág.140.

CONDORELLI L. y LEVRAT N., « *Les régions d'Europe : des espaces de paix et de prospérité* », in *La régionalisation en Europe: bilan et perspectives*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1994, pp.215-241.

CONSEIL D'ETAT, Rapport public 1996, Sur le principe d'égalité, EDCE n°48, La Documentation française, pág.41.

CONSEIL D'ETAT, « *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales* », Conseil d'Etat, La Documentation Française, 2006, p.60.

CONSEIL DE L'EUROPE, « *Conférence du Conseil de l'Europe des Ministères responsables des collectivités locales et régionales, 16^{ème} session, Utrecht, 16-17 novembre 2009 – coopération transfrontalière :le rôle de l'administration centrale pour supprimer les obstacles* », MCL-16(2009)6b.

CONSEIL DE L'EUROPE, « *Conférence du Conseil de l'Europe des Ministères responsables des collectivités locales et régionales, 17^{ème} session, Kyiv, 3-4 novembre 2011 - Le rôle du gouvernement dans la suppression des obstacles de coopération transfrontalière* », MCL-17(2011)10.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE TOURCOING, « *La ville de Tourcoing et les perspectives de l'emploi transfrontalier dans les enjeux de l'Eurométropole* », Rapport du CES DE Tourcoing, mai 2010.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, Dictamen “La estrategia (de Lisboa) después de 2010 de noviembre de 2009, CESE 1885/2009.

COPELAND P. y PAPADIMITRIOU D., “*Evaluating the EU's Lisbon Strategy: evaluating success and understanding failure*”, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

CORCUFF P., « *Pour une épistémologie de la fragilité. Plaidoyer en vue de la reconnaissance scientifique des pratiques transfrontalières* », *Revue européenne des sciences sociales*, n° 127, Tome XLI, (2003), pp.233-244.

CORNU G. (Dir.), *Vocabulaire juridique*, 7^{ème} éd., Quadrige, Paris, 2005, « Harmonisation », pág.445.

CORZO S., “*La política de empleo*”, in Mateos, A. y Grau, M. (coords.) *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002, pp. 353-397.

COSTA O., ROGER A. y SAURUGGER S. (Dirs.), “*Les remises en cause de l'intégration européenne* », *Revue internationale de politique comparée* 4/ 2008 (Vol. 15), p. 533-539.

COUTU M. et MURAY G. (Dir.), *Travail et citoyenneté. Quel avenir ?*, coll. Travail et emploi à l'ère de la mondialisation, PUL, 2010.

CREUSOT S., *Une nouvelle organisation décentralisée de la République*, lextenso éditons, L.G.D.J, 2012.

CROUZATIER-DURAND F., « *L'expérimentation locale* », RFDA, 2004..

CROUZATIER-DURAND F., « *Réflexions sur le concept d'expérimentation législative* », Revue Française de Droit Constitutionnel n°56, 2003/4, pp.675-695 (pág.675).

CRUZ VILLALON P., *La estructura del Estado o la curiosidad de un jurista persa*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, n°4, 1981.

CRUZ VILLALON J., « *Algunas claves de la reforma laboral de 2010* », Temas laborales n°107/2010.

CRUZ VILLALON, « *Caracterización de la concertación social en España* », Gaceta Sindical: reflexión y debate, n°7, 2006.

CULOT H., « *Soft law et droit de l'OMC* », RIDE, 2005, pp.251-289.

CUSSET P-Y, DAMON JULIEN, DE JOUVENEL F y LEMOINE S., « *Les politiques sociales au défi de l'innovation. Présentation de l'étude « Futuribles* », Regards n°37, 2010, pp.139-151, pag.141.

D'ARCY F., DREYFUS F., *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris, Economica, 1985.

DALLOZ M-C, Rapport n°1043 du 9 juillet 2008 fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, relatif aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi, pag.18

DANIEL C. et TUCHSZIRER C., *L'Etat face aux chômeurs - L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion, 1999.

DANIEL J., « *Contestations nationalitaires, régionalisme et décentralisation en Espagne* », Pouvoir, n°40, 1987, pag.135.

DARES, « *Les politiques de l'emploi et du marché du travail* », La Découverte, 2003, Paris. pag.19.

DARES, « *Les allocataires du régime de solidarité en 2009* », Analyses, février 2011, n°16, pag.1.

DATAR (GUIGOU J-L, Dir.), *France 2015, recomposition du territoire national*, ed. de l'Aube, 1993.

DATAR, *La France, puissance industrielle*, mars 2004, pag.43.

DAUBRESSE P., « *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générales de la République sur la proposition de loi de M. Marc-Philippe Daubresse et plusieurs de ses collègues visant à renforcer la coopération transfrontalière par la mise en conformité du Code Général des Collectivités Territoriales avec le règlement relatif à un groupement européen de coopération territoriale* », Rapport n°314, Assemblée Nationales, 13^{ème} législature.

DAVEZIES L., *La crise qui vient – la nouvelle fracture territoriale*, Seuil, collection de la République des idées, 2012.

DAVID R., « *L’avenir des droits européens : unification ou harmonisation* », in *Le droit comparé - Droits d’hier, Droits de demain*, Economica, 1982, p. 296.

DAVID R., « *Les méthodes de l’unification* », in *Le droit comparé - Droits d’hier, Droits de demain*, Economica, 1982, p. 304.

DAYEZ C., LELOUP F., VERGER S., « *Du problème frontalier au projet transfrontalier : vers une gouvernance territoriale ?* », *Territoire en mouvement*, n°4, 2007.

DE ROUGEMONT D., « *Vers une fédération de régions* », in *Bulletin du Centre Européen de la Culture : Naissance de l’Europe des Régions*, XII année, n°2, pág.35-56.

DEATON A., « *Instruments, Randomization, and learning about development* », *Journal of economic literature* n°48, 2010, pp.424-455.

DEBARBIEUX B., POISAT J., « *La rhétorique des artefacts territoriaux* », in *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?* », Gerbaux F. (dir.), Editions de l’Aube, Paris, 1999, p.35-52.

DE BOISSIEU P., DE BRUIJN T., VITORINA A. y WALL S., *Refaire l’Europe : esquisse d’une politique*, Septembre de 2013, pág.20.

DE BURCA G. y SCOTT J., *Law and New Governance in the European Union and the United States*, Hart Publishing, 2006.

DE CASTRO RUANO J-L., « *La cooperación transfronteriza externa como instrumento favorecedor de la próxima adhesión de los países de Europa Central y Oriental* », *Cuadernos de Deusto*, n°26/2002, pág.63.

DE CASTRO RUANO J.L., « *Nuevos instrumentos de cooperación transfronteriza en el espacio pirenaico: El Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y la Conferencia Euro-regional Vasco-Aquitana* », in CANCELA OUTEDA C. (Coord.), *Cooperación transfronteriza: comparando las experiencias ibéricas*, Tórculo Edicións, Col. Ciencia Política e da Administración, Serie Congresos, xornadas e seminarios, 2009, pág.59.

DECAUX E., « *La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière ou des autorités locales* », *Revue Générale du Droit International Public*, T.88, 1984, pág. 594.

DECOUFLE A.-C., *Quarante ans de politiques du travail et de l’emploi en France (1946-1986)*, MIRE-Matrice, 1990.

DEUGNIER R. y BOUCLY Y., *Rapport sur l’organisation et le fonctionnement de l’ANPE, Service du Premier Ministre, Comité central d’enquête sur le coût et le rendement des services publics*, janvier 1973, pág. 8.

DEHOUSSE R., « *La méthode communautaire a-t-elle encore un avenir ?* », in *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, vol. I, Editions de l'Université libre de Bruxelles, 2003, p. 95 et s.

DEHOUSSE R., « *La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique* », in LASCOUMES P. y LE GALES P. (Dir.), *Gouverner par les instruments*, op.cit, pág.333.

DEHOUSSE R., « Du bon usage de la méthode ouverte de coordination », in DEHOUSSE R. (Dir.), *L'Europe sans Bruxelles ? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*, L'Harmattan, 2004, pág.57.

DE LABAUDERE A., *Traité de Droit Administratif*, Tomo I, París, 1973, pág.88.

DE LA CASA QUESADA S., « *Artículo 28: Cooperación y colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo que gestionan las políticas activas y el Servicio Público de Empleo Estatal en materia de protección económica frente al desempleo* ».

DE LA HUCHA CELADOR F., *El régimen jurídico del Concierto económico*, Ad concordiam, Bilbao 2006, pág.12.

DE LAUBADERE A.et al, *Traité de droit administratif*, T1, 13e éd., LGDJ, pág. 98.

DE LAROSA S., « *Stratégie Européenne pour l'Emploi: les nouvelles orientations* », *Droit Social* nº12, 2005, pp.1212-1213.

DE LA ROSA S., « *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire* », *travaux du CERIC*, ed. Bruylant, 2007, pág.31.

DE LA VILLA GIL L.E, « *Potestades normativas de las Comunidades Autónomas en materia laboral y de Seguridad Social* », *Documentación Laboral* nº1, 1982.

DE PABLOS RAMIREZ J.C y MARTINEZ LOPEZ A., « *La Estrategia Europea de Empleo : Historia, consolidación y claves de interpretación* », *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 77, 2008 págs. 105-133.

DEL ARENAL C., « *Las relaciones de vecindad* », *IX Jornadas de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales*, San Sebastián, 3-5 de junio de 1985, pp.21 y 25.

DEL TORO HUERTA M.I, « *El fenomeno del soft law y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional* », *Anuario Méjico de Derecho Internacional*, vol. VI, 2006, pp.513-549.

DELEBARRE M., *Préface du Guide Méthodologique « Articuler la politique de cohésion, les dispositifs de gouvernance et les logiques territoriales transfrontalières »*, MOT, París, 2012.

DELEBARRE M., « *Proposition de résolution européenne présentée au nom de la Commission des Affaires Européennes en application de l'article 73 quater du Règlement, sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020* », *Proposition de résolution européenne nº234, Sénat (2011-2012)*.

DELMAS-MARTY M., Pour un droit commun, éd. Du Seuil, 1994.

DELMAS-MARTY M. (Dir.), Critique de l'intégration normative, PUF, Coll. « Les voies du droit », 2004, pág.13.

DELMAS MARTY M., “*Le phénomène de l’harmonisation: l’expérience contemporaine* », in Pensée juridique française et harmonisation européenne du droit, Société de législation comparée, 2003, pág.39 y s.

DELMAS-MARTY M., “*Du désordre mondial à la force du droit international* », Le Monde, 22 mars 2003.

DELMAS-MARTY M., H. Muir Watt, H. Ruiz, *Variations autour d’un droit commun*, Société de législation comparée, 2002, pág. 482.

DELMAS-MARTY M. et IZORCHE M-L, “*Marge nationale d’appréciation et internationalisation du droit* », RIDC, 2000, pág.753 y s.

DELMAS-MARTY M., *Trois défis pour un droit mondial*, Le Seuil 1998, pág.109.

DELMAS-MARTY M., *Pour un droit commun*, éd. Du Seuil, 1994.

DELMAS-MARTY M., “*L’espace judiciaire européen, laboratoire de la mondialisation* », D. 2000, chron. pág 421.

DELMAS MARTY M., « *La grande complexité juridique du monde* », in Etudes en l’honneur de Gérard Timsit, Bruylant, Bruxelles, 2004, pág.93.

DELMAS-MARTY M., Pour un droit commun, éd. Du Seuil, 1994, pág. 8.

DELMAS-MARTY M., Conferencia presentada el 26 de enero de 2006 en la Universidad de Burdeos IV en el marco de la invitación de M-C Ponthorreau, en base a la obra Les forces imaginantes du droit (II), Le pluralisme ordonné, Seuil, 2006.

DELMAS MARTY M., Le pluralisme ordonné, Collège de France, Chaire d’études juridiques comparatives et internationalisation du droit, leçon du 31 janvier 2005, publié dans la série Les forces imaginantes du droit, Editions du Seuil, 2006 pág.477.

DELORS J. « *Avant propos* », in DEHOUSSE R., L’Europe sans Bruxelles, Une analyse de la Méthode Ouverte de Coordination, Harmattan, 2004, pág.9-10.

DELPEREE F., *La complexité fédérale*, in Mélanges P. Pactet, Dalloz, 2004, pp.117-127.

DEMONTE C., Rapport n°317 présenté le 30 janvier 2013 fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l’assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant création du contrat de génération.

DENERT O. et HAROLD H., « *De l’espace frontalier au territoire transfrontalier* », Labyrinthe 6 (2000), pp.141-148.

DENIEUIL P-N et PIRIOU O., « *Développement des territoires, politiques de l'emploi et Formation. L'approche territoriale, un enjeu pour l'AFPA* », Coll. Logiques sociales, L'Harmattan, Paris, 2003.

DE PABLOS RAMIREZ J.C y MARTINEZ LOPEZ A., « *La Estrategia Europea de Empleo : Historia, consolidación y claves de interpretación* », Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, n° 77, 2008 págs. 105-133.

DEROSIER B., Débats AN, 3^{ème} séance du 15 juillet 2003.

DESDENTADO BONETE A., « *Delimitación de competencias Estado-Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978 (las relaciones laborales y la Seguridad Social)* », in Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución, Madrid, 1980

DESDENTADO BONETE A., « *Trabajadores desplazados y trabajadores fronterizos en la Seguridad Social europea: del Reglamento 1408/1971 al Reglamento 883/2004* », Revista MTAS, 64, 2006, pág.20.

DESCHEEMAER, J., « *Une frontière inconnue: les Pyrénées de l'océan à l'Aragon* », in revue générale de Droit International Public, 1941-1945, pág.239-277.

DESCOMBES V., Les institutions du sens, Les éditions de minuits, 1996, Paris, pág.297.

DESHAYES J.L. et KASPROWICZ L., « *Emploi-Formation-Insertion dans le contexte du développement transfrontalier : vers une structuration des lieux de formation aux frontières* », Actes du Séminaire de Longwy, 24 et 25 octobre 2001.

DEUGNIER R. y BOUCLY Y., « *Informe sobre la organización y el funcionamiento de la ANPE. Servicio del Primer Ministro. Comité Central de encuesta sobre el coste y el rendimiento de los servicios públicos* », pág.8.

DEUTSCH K. (AA.VV), Political community and the North Atlantic Area; International Organization in the light of historical experience, Princeton , N.J., Princeton University Press, 1957, pág.2.

DEZALAY Y., Marchands de droit. La restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit, Fayard, Paris, 1992.

DI MEO G., « *Introduction à l'atelier Territoire et représentation* », in Séminaire Le lien social, Territoires, Nantes 11-12 mai 1998, Nantes, MSH Ange Guépin, 1999, pp.144.

DI MEO G., « *Les territoires de l'action* », Bulletin de la Société Géographique de Liège, n°48,2006, pp.7-17, (pág.8).

DIMIER V., « *L'institutionnalisation de la Commission européenne (DG Développement) : du rôle des leaders dans la construction d'une administration multinationale. 1958-1975* », Etudes internationales, 2003, vol.34, p.401-427.

DINTHILLAC F., « *Subsidiarité* », Répertoire de Droit Communautaire, 1999, Dalloz.

DIRECTION GENERALE DE L'EMPLOI, DES AFFAIRES SOCIALES ET DE L'ÉGALITE DES CHANCES, « *Politiques de l'Emploi dans l'UE et dans les Etats Membres* », dictus publishing, ed. Union Européenne, 2003.

DOCKES E, PESKINE E. et WOLMARK C., « *Droit du travail* », Dalloz, 5^{ème} édition, Paris, 2009.

DOERINGER P., PIORE M., *Internal labour markets and manpower analysis*, Lexington, D.C Health&Co, 1971.

DOLOWITZ D. y MARSH D., "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, Governance, 13 (1), 2000, pp.5-23.

DOMENECH P., "Los experimentos jurídicos", Revista de Administración Pública nº164, 2004, pp.145 y ss.

DOMENECH PASCUAL G., "Los experimentos jurídicos", Revista de Administración Pública nº164, 2004, pp.145 y ss.

DOMERGUE J-P., « *L'emploi* », Revue de Droit du Travail 2008, p.281.

DOUILLET A.-C., « *Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux* », in FAURE A. y DOUILLET A.-C, L'action publique et la question territoriale, Grenoble PUG, 2005, pág.277.

DOUILLET A.-C, L'action publique et la question territoriale, Grenoble PUG, 2005, pág.30.

DRAGO G., « *Expérimentation et Constitution* », AJDA, 21 octobre 2002.

DUBOS O., « *Les juridictions nationales, juge communautaire* », Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2001, pág.1.

DUBOUCHET L., « *L'externalisation de la mise en œuvre des politiques territoriales de l'emploi* », in BERTHET T. (Dir.), Des emplois près de chez vous ?, Le territoire du politique, série Politique du Social, Presse Universitaire de Bordeaux, 2005, pp.158.

DUGUIT L., "Théorie générale de l'acte juridique", RDP, vol.36, 1919, pág.320.

DUGUIT L., Traité de droit constitutionnel, vol.5, de Bocard, 1929, rééd. CNRS, 1972.

DUPEYRON B., « *L'Europe au défi de ses régions transfrontalières, expériences rhénanes et pyrénéennes* », Peter Lang, Bern, 2008, pág.229.

DUPEYROUX J-J., Droit de la Sécurité Sociale, 14^{ème} édition, Coll. Précis, Dalloz, Paris, 2001, pág.44.

DUPUIS J., « *Les raisons du faible impact des évaluations* », Pouvoirs locaux nº38, 1998, pág.56 et pág.57.

DUPUY R.J., “*Droit déclaratoire et droit programmatore: de la coutume sauvage à la « soft law »* », in l’élaboration du droit international public, Colloque de la SFDI, Colloque de Toulouse, 1975, pp.139-148.

DUPUY P.M., “*La coopération régionale transfrontalière et le droit international* », in Annuaire français de droit international, volume 23, 1977. pp. 837-860.

DUPUY Y., GILLY J-P. y PERRAT J., “*Relation Sociale d’emploi et gouvernance locale dans les dynamiques territoriales*”, Cahier de recherche, LEREPS, Toulouse, 5, 2000.

DURAND C., “*El Estado federal en el derecho positivo*”, in BERGER G., CHEVALLIER J., y otros, Federalismo y federalismo europeo, Tecnos, Madrid, 1965, pp.184-185.

DURAN LOPEZ F., Libertad de circulación y de establecimiento en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la CE, la Ley, Madrid, 1986.

DURANCE P., “*L’innovation sociale ou les nouvelles voies du changement*”, CNAM, Paris, janvier 2011, en línea.
http://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20140204/201101_PhilippeDurance_ISVoixChangement.pdf

DUTHEILLET DE LAMOTHE, O., Au carrefour de l’économie et du social : la politique de l’emploi. Ed. Liaisons, Paris, pág.46.

DYE T., Policy Analysis, The University of Alabama Press, Alabama, 1976.

ECKERT C., Rapport n°79 fait par la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2012, pág.83.

EHLINGER S, PERRET V. y CHABAUD D., “*Quelle gouvernance pour les réseaux territorialisés d’organisation* », Revue française de gestion, vol. 1, n°170, pp.155-171.

EISENMANN C., *Centralisation et décentralisation*, Paris, 1947.

ENAUUX C. et GERBER P., « *Les déterminants de la représentation transnationale du bassin de vie. Une approche fondée sur l’attachement au lieu des frontaliers luxembourgeois* », Revue d’Economie Régionale et Urbaine, 2008/5, décembre, pp.725-752.

ENJOLRAS B., « *Gouvernance verticale, gouvernance horizontale et économie sociale et solidaire : le cas des services à la personne* », Géographie, Economie et Société, n°12, pp.15-30 (pág.17).

ERHEL C., « *Les politiques de l’emploi* », PUF, Paris, 2009

ESCUDERO RODRIGUEZ R., “*Los estímulos a la contratación laboral: una apuesta, no del todo uniforme, en favor del empleo estable*”, Revista Laboral n°6, 2000, pp.353-398.

ESPADA RAMOS M-Luisa, “*los derechos sociales en la Unión Europea: mercado o justicia*”, Anales de la Catedra Francisco Suarez 35, pág.31.

ESPAGNE M., Les transferts culturels franco-allemands, PUF, collection Perspectives germaniques, 1999.

ESPING-ANDERSEN G., « *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne* », PUF, 2007, Paris.

ESTAFANÍA J., La larga Marcha: medio siglo de política (económica) entre la historia y la memoria, ed. Península, 2007.

ETTIGHOFFER D., “*Networkers: les nomades électroniques*”, in le travail du 21^{ème} siècle , Mutations de l'économie et du travail à l'ère des autoroutes de l'information », éditions Dunod, 1995, pp.109-110.

EUROMOT, Manifeste pour la coopération transfrontalière en Europe, « Les territoires transfrontaliers : l'Europe au quotidien », rencontres européennes des 8 et 9 novembre 2007 à Lille, avril 2008, pág.11.

EUROSTAT, “*Base de données politiques du marché du travail, méthodologie, révision de juin 2006* », méthodes et nomenclature, édition 2006, p.8.

EUSKO JAURLARITZA.-GOBIERNO VASCO, Informe sobre Análisis y Funcionamiento Institucional en la Comunidad Autónoma de Euskadi, 4 de febrero de 2014, pág.12.

EYDOUX L., « *La décentralisation des politiques de l'emploi, l'exemple de la région du Québec* », ESO n°17, mars 2002, pp.89-92.

EYMARD-DUVERNAY F., “*Les politiques publiques de l'emploi : le rôle des acteurs locaux*”, in Les politiques publiques de l'emploi et leurs acteurs , Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi, 34, PUF, Paris, 1995, p. 3-34.

FABRE A. y GREVY M., *Réflexions sur la recodification du droit du travail*, Revue du Droit du Travail 2006, pág.362.

FAIÑA J. y ANDRES-LOPEZ-RODRIGUEZ J., “*La Eurorregión Galicia.-Norte de Portugal: estrategias y posibilidades de desarrollo desde la política regional de la Unión Europea*”, in DOMÍNGUEZ CASTRO, L.; VENADE, N. (coords.). *As eurorrexións e ofuturo de Europa: o modelo da eurorrexión Galicia.-Norte de Portugal*. Porto: Eixo Atlántico, p. 123.

FALAGAN MOTA J, DE CARLOS VILLAMARIN P. y LORENZO ALONSO P., “*Movilidad transfronteriza de trabajadores entre Galicia y el norte de Portugal*”, Contabilidad y negocios (8) 15, 2013, pp.92.

FARIA E., “*El derecho en la economía globalizada*”, Trotta, Madrid, 2001; “Policentrismo versus soberanía: los nuevos ordenes normativos”, Anales de la Catedra Francisco Suarez, n°44, 2010, pp.295 y s.

FAURE A. y DOUILLET A.-C, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble PUG, 2005, pág.16. Para A. Faure, son « los grandes relatos del bien común » que los diferentes territorios se inventan para definir un espacio específico de acción pública.

FAURE A. (dir), « *Territoires et subsidiarité. L'action publique à la lumière d'un principe controversé* », l'Harmattan, Paris, 2008.

FAURE A., POLLET G., WARRIN P. (dir), « *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel* », l'Harmattan, 1995.

FAURE B., « *Droit des collectivités territoriales* », 2^{ème} édition, Dalloz, 2011.

FAURE B., « *L'intégration de l'expérimentation au droit public français* », in *Mélanges Franck Moderne*, Dalloz, 2004.

FAVENNEC-HERY, Travail et formation : une frontière qui s'estompe, RIT vol.135, nº6, 1996.

FAVOREU L y PHILIPP L., Les Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel, 14^{ème} ed. 2007, pág.488.

FEATHERSTONE K. y RADAELLI C.(Eds), The Politics of Europeanisation, Oxford University Press, Oxford, 2003.

FERNANDEZ A., “*Las políticas públicas*”, in CAMINAL M. (Coord.), Manual de ciencia política, Tecnos, Madrid,1996 pp.428-450.

FERNANDEZ CASADEVANTE ROMANI C., *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad (especial referencia al sector fronterizo del País Vasco)*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1985, pág. 91.

FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANI C. (dir.), « *L'Etat de la coopération transfrontalière. Actes de la journée d'Etude du 13 septembre 2006* », Bruyland, Bruxelles, 2007.

FERNÁNDEZ DE MATA E (Dir.): Seguridad Social Internacional, CGPJ, Madrid, 1997, pp. 384-386.

FERNANDEZ LOPEZ M^a.F., “*Políticas selectivas: un peculiar contenido de las medidas activas de empleo*”, 4^a ponencia presentada al XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Vigo, Ed. Laborum, 2007, pág.278.

FERNANDEZ LOPEZ, M^a.F y DEL REY GUANTER S., “La regionalización del sistema de relaciones laborales, autonomía colectiva y política de empleo”, in PRADOS DE REYES F. (Coord.), II Jornadas universitarias andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, MTSS-IELSS, Madrid, 1985, pp.119-188.

FERNANDEZ MAJON D., « *El papel de las regiones en la dinámica fronteriza en Europa* », Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº69, CIDOB, Barcelona, 2005, pág.70.

FERNANDEZ ORRICO F., “*El sistema Nacional de Garantía Juvenil: nuevo instrumento de actuación y apoyo a la contratación de jóvenes*”. RTSS. CEF nº377-378, (agosto-septiembre 2014), pp.143-180. (pág.148), op.cit, pág.179.

FERNANDEZ SANCHEZ A., La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarbe y Alentejo), Atelier, Barcelona, 2008.

FERRARA M., “*La dimension assistencial europeá: como hacerla más visible y vigorosa*”, in DIAMOND P. (Dir.), VV.AA, Un modelo social para Europa: La agenda de Hampton Court, Universitat de València, 2008, pp.43-52.

FERRERA M., HEMEREIJCK A.C., RHODES M., *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta, Oeiras, 2000, pág.64.

FETZE KANDEM I., “*Harmonisation, unification et uniformisation. Plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d’intégration juridique*», RJT, 43, 2009, pp.605-649 (pág.613).

FIALAIRE J., “*La loi organique relative à l’expérimentation par les collectivités territoriales : entre classicisme juridique et nouveau droit managérial*», Pouvoirs locaux n°59, 2003, pág.48.

FITOUSSI J-P y ROSANVALLON P., la nueva era de las desigualdades, Manantial, Buenos Aires, 2003, pág.13.

FONTAN J-M., « *Développement territorial et innovation sociale* », in BELLEMARE G., KLEIN J-L., Innovation sociale et territoire. Convergences théoriques et pratiques, Presse de l’Université du Québec, 2011, pp.17-42.

FORMERY Simon-Louis, « *La Constitution commentée article par article – 2012/2013* », Les Fondamentaux, Hachette, Paris, 2011.

FORT FRANÇOIS-XAVIER, « *La Coopération territoriales au sein de l’espace européen* », Revue de Droit Administratif, n°1, Janvier 2009 p.7 à 13.

FOUCAULD J-B (de), “*Obstacles à l’emploi : des causes aux remèdes*”, contribution à la Commission sur les obstacles à l’emploi présidée par M. Mattéoti, Echanges et projets n°69, 1994.

FOUCAULD J-B (de) y THEVENOT L., “*Evolution des politiques sociales et transformation de l’action publique*”, Cahiers du Centre d’Etudes de l’Emploi, 34, 1995.

FOUCAULT M., Sécurité, Territoire, Population: Cours au collège de France (1977-1978), Seuil 1997, p.113 y 31.

FOUCHER M., « *Fronts et frontières, un tour du monde géopolitique* », Fayard, Paris, 1988.

FOUCHER M., « *L’invention des frontières* », Fondation pour les Etudes de la Défense Nationale, coll. Les 7 épées, Paris, 1986, pág. 22.

FOUCHER M., « *Frontières à retracer: un point de vue de géopoliticien* », frontières et limites, acte de séminaire, Centre Georges Pompidou, Paris, 1991, p.69.

FOULETIER M., Recherches sur l’équité en droit français, LGDJ, 2003, pág.217.

FOUREL C., “*L’expérimentation sociale*”, in CENTRE D’ANALYSE STRATEGIQUE et DIRECTION GENERALE DE LA COHESION, Les politiques de cohésion sociale, acteurs et instruments, rapport n°55, 2013, pág.92.

FRAGONARS M., Cohésion sociale et prévention de l’exclusion, La Documentation Française, Paris, 1993.

FREEDLAND M.R. y COUNTURIS N.: “*Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l’impiego in Europa*”, *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali* n° 108, 2005, pág. 576.

FREYSSINET J., Les négociations collectives et les politiques publiques face aux « conséquences sociales » de la crise économique, *Revue de l’OFCE* n°115, octobre 2010, pp.81- 120.

FREYSSINET J., « *Négocier l’emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l’emploi et la formation* », Paris, Liaisons sociales avec le Centre d’Etudes de l’Emploi (CEE), 2010.

FRINAULT T., Le pouvoir territorialisé en France, Presse Universitaire de Rennes, 2012, pág.9.

FUENTES QUINTANA E., “*De los Pactos de la Moncloa a la entrada en la Comunidad Europea (1977-1986)*”, ICE, 75 años de política económica española, noviembre de 2005, n°826, pág.51.

FUENTES QUINTANA E., “Tres decenios de la economía española en perspectiva”, en García Delgado J.L. (Dir.), España, Economía, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1993, 6ª edición, pp-69-105.

GABBE J., Governance and cross-border co-operation, Speech on the occasion of the RFO Annual conference in Joensuu, North Karelia, Finland, 2005.

GAETAN GORCE et LEFEBVRE F., « *Rapport d’information déposé en application de l’article 145 du Règlement par la Commission des Finances, de l’Economie Générale et du Plan, relatif à l’évaluation des politiques de l’emploi* » (2008), Rapport n°745, Assemblée Nationale, 13^{ème} législature.

GALMOT Y., “Directives et Règlements communautaires”, CJEG mars 1990, pág.73.

GARCIA.-ALVAREZ J., « *Territoire, question régionale et dimension européenne dans l’Espagne des Autonomie : réalisations et défis* », Rives méditerranéennes, 25, 2006, pp.31-42.

GARCÍA DE ENTERRÍA E., Estudios sobre Autonomías Territoriales, Madrid, 1981, p.39 y ss.

GARCIA DE ENTERRIA E., “*El futuro de la autonomías territoriales*”, in E. García de Enterría (dir.), España. Un presente para el futuro, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, vol. II. 1984.

GARCIA DE ENTERRIA E., «*Los fundamentos constitucionales del Estado*» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 18, nº 52, enero-abril 1998, pp. 29-30.

GARCIA DURAN P., MILLET M. y CASANOVA M^a-E., La nueva cooperación territorial transfronteriza y sus implicaciones para España, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 13(32), pp. 121-150.

GARCIA MURCIA J., *Desempleo: XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Oviedo, 23 y 24 de mayo de 2003, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2004, pág.69.

GARCIA MURCIA J. (Dir.): *La transposición del Derecho Social Comunitario al ordenamiento español*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005, pp. 674-682.

GARCIA NINET J.I., “*La colocación en la Ley Básica de Empleo*”, *Revista de Seguridad Social* nº12, 1981, pág.117 y ss.

GARCIA PELAYO M, *Derecho constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1984, pág.234.

GARCIA QUIÑONES J.C., “*Caracterización de las políticas activas de empleo*”, in VALDES DAL-RE F. y SOBRINO GONZALEZ G. M^a (Directores), *Comentarios a la Ley de Empleo*, ed. La Ley, 2012, pp.315.

GARCIA ROCA F.J., “*El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucionales*”, *Revista de derecho político*, nº21, primavera, 1984, pp.111-140.

GARCIA SERRANO C., “*Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral*”, *Política y Sociedad*, Vol.44, nº2, 2007.

GARCIA VIÑA J., “*La coordinación de prestaciones de desempleo en el Reglamento (CE) nº883/2004*”, in VV.AA, *la coordinación de los sistemas de seguridad social. Los Reglamentos (CE) nº883/2004 y 987/2009*, Laborum, Murcia, 2010, pp.255-295.

GARDEÑES SANTIAGO M., «*Reconocimiento mutuo y discriminación inversa*», Comunicación a la ponencia de Derecho Internacional Privado, XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional, Santander, septiembre 2001, p.3.

GARDEÑES SANTIAGO M., “*Las comunicaciones interpretativas de la Comisión: concepto y valor normativo*”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol.19, nº3, pp.934-935.

GARMENDIA A., “*Alcance y evaluación de la cooperación transfronteriza entre Euskadi, Navarra y Aquitania*”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 26, 2002, pp.73-105.

GARMENDIA GUTIERREZ A., “*Alcance y evaluación de la cooperación transfronteriza entre Euskadi, Navarra y Aquitania*”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº26/2002, pág.73.

GARMENDIA GUTIERREZ A., “*¿Regresión o inflexión? De la cooperación tripartita a la bipartita desdoblada*”, in “*Alcance y evaluación de la cooperación transfronteriza entre Euskadi, Navarra y Aquitania*”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº26/2002, pág.81.

GARRIDO FALLA F., Tratado de derecho administrativo, vol.I, Madrid 1976, p.366.

GARRIDO GOMEZ I., La familia en la Unión Europea, Madrid, Dykinson, 2000.

GARRIDO PEREZ E., La pensión de jubilación de los trabajadores migrantes españoles, Bomarzo, Albacete, 2005, pág.10.

GARZA ALMANZA V., “*Modelo de integración transfronteriza en salud y ambiente*”, CULCYT, Septiembre-Octubre, año 5, n°28, 2008, pág.18.

GARSON G.D, “*De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco de progreso*”, in AGUILAR L.F, El estudio de las políticas públicas, Mexico D.F, Porrúa, 1993, pp.144-179.

GAUDU F., « *Politique de l'emploi et politique du droit, in Structures du marché du travail et politiques d'emploi* », Colloque ANPE.- Commissariat du Plan - Délégation à l'emploi, Syros, 1988.

GAUDU F., « *L'organisation juridique du marché du travail* », François Gaudu, Revue Droit Social 92, 941.

GAUDU F., « *L'incidence du droit communautaire sur la politique de l'emploi* », Revue Droit Social 93, 801.

GAUDU F., « *Les notions d'emploi en droit* », colloque A.F.D.T. de Toulouse, 19-20 janv. 1996, L'emploi, dimensions juridiques, Revue Droit Social, 1996.

GAUDU F., « *L'emploi dans l'entreprise privée, essai d'une théorie juridique* », thèse 1986 ; “*La notion juridique d'emploi en droit privé* », Revue Droit Social 1986, 414 ; « *Les notions d'emploi en droit* », Revue Droit social 1996, 559.

GAZIER, B., “*Economie du travail et de l'emploi*”, Dalloz 1991, n°262.

GAZIER B., Vers un nouveau modèle social, ed. Flammarion, 2009.

GAZIER B., *Tous sublimes: vers un nouveau plein emploi*, Flammarion, 2003, Paris.

GELINAS F., « *Codes, silence et harmonie – Réflexions sur les principes généraux du commerce dans le droit transnational des contrats* », Les cahiers du droit 46, 2005, pp.941-960 (pág.952).

GEORGOPOULOS T., « *La méthode ouverte de coordination européenne : « en attendant Godot » ?* », Note de recherche n°01/05, Université de Reims, Institut d'études européennes, Université de Montréal, 2005, pág.10.

GEOUFFRE DE LA PRADELLE P., La frontière, Etude de Droit International, Paris, 1928, pág. 130-131.

GERMAIN J-M., Examen du rapport d'information sur « la mise en œuvre de la loi portant création des emplois d'avenir » établi en conclusion des travaux de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi portant création des emplois d'avenir et adopté par celle-ci le 17 septembre 2013, pág.14.

GINES I FABRELLAS A., « *Libre prestación de servicios y desplazamiento temporal de trabajadores. TJCE: víctima y verdugo del dumping social* », Crónica internacional y comunitaria, Relaciones Laborales 19/2011, pp.73-95.

GIRARDON J., Les collectivités territoriales, Ellipses, 2^{ème} édition, Paris, 2011, pág.32.

GOBIERNO VASCO. Plan de Empleo 2014-2016, pág.36
http://www.irekia.euskadi.net/assets/attachments/4140/plan_de_empleo_2014_2016.pdf?1391774804.

GOBIERNO VASCO. Plan de Empleo 2014-2016, pág.115.

GOBIERNO VASCO, Departamento de empleo y asuntos sociales, « *Estrategia vasca de empleo 2011-2014* ».
http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-continn/es/contenidos/informacion/actuaciones_documentacion/es_documento/adjuntos/Estrategia_vasca_empleo.pdf.

GOBIERNO VASCO. Acuerdo de aprobación del Programa Marco por el Empleo y la Reactivación Económica "Euskadi 2020".

GOETSCHY J., "The European Employment Strategy: génesis and development", EJIR, vol.5, nº2, 1999,pág.126.

GOETSCHY J., « *L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne. Des fondements au bilan* », dans La Grande Europe, Bruxelles, l'Université de Bruxelles, 2004, p. 141-167.

GOETZ K. y HIX S., "Introduction: European Integration and National Political Systems", West European Politics, 23 (4),2000, pp.1-26.

GOHIN O., "La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France », AJDA 2003, pág.526.

GOLDSTEIN G., « *L'expérience canadienne en matière d'uniformisation, d'harmonisation et de coordination des droits* », Revue Juridique Thémis 235, 32, 1998, pág.329.

GOMEZ LOPEZ EGEA S., "Las reformas laborales en España y su impacto real en el mercado de trabajo en el periodo 1985-2008", Catedra SEAT de Relaciones Laborales – IESE, pág.39.

GOMEZ-MUSTEL M-J, « *Formation Professionnelle continue* », Répertoire du Travail, juin 2011, Dalloz.

GOÑI SEIN J.L y LANDA ZAPIRAIN J.P, (Dir.), Derecho Social Vasco, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 1999, pág.64.

GONIN P., « *Régions frontalières et développement endogène : de nouveaux territoires en construction au sein de l'Union Européenne* », Hommes et terres du Nord, n°2-3, 1994, p.61-70.

GONZÁLEZ DE REY RODRÍGUEZ I.: “*Los Reglamentos comunitarios de Seguridad Social (reglas de coordinación)*”, in AAVV , GARCIA MURCIA J. (Dir.): La transposición del Derecho Social Comunitario al ordenamiento español, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005, pp. 674-682.

GONZALEZ GONZALEZ A. y PEREZ INFANTE J.I, “*La reforma laboral de 2006: objetivos, contenido, costes y resultados*”, Presupuesto y Gasto Público 46/2007, pp.179-195.

GONZALEZ MORENO B., “*El Estado social. Naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*”, Civitas, Madrid, 2002, pp.203-209.

GONZALEZ VALLVE J-L., “*La política regional de la Unión Europea, integración fronteriza y política regional: marco general en la Unión Europea*”, in La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias, DT 13/1995, Centro de Formación para la Integración Regional, pág.4.

GOROSPE P., “*El escollo de las políticas activas*”, El País, 21 de diciembre de 2009.

GORRIA Antonio Jesús, *El Pirineo como espacio frontera*, Zaragoza: Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones institucionales, 1995.

GORZELAK G. y ZAWALINSKA K., European Territories: from cooperation to integration, ESPON-EUROREG, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warsaw, 2013, pág.48.

GOURDOU J. y MASSIAS J-P. (Dir.), Exploration de l'hypothèse de la création d'une collectivité territoriale à l'échelle du Pays Basque, Université de Pau et des Pays de l'Adour, pág.83.

GOZE M., « *L'émergence d'une nouvelle organisation territoriale locale française* », Territoires 2020 (DATAR), 2, 2000, La Documentation Française, pp.45-59.

GRASLAND C. et HAMEZ G., « *Vers la construction d'un indicateur de cohésion territoriale européen ?* », L'Espace géographique, 2005/2, tome 34, pp.97-116.

GRASS E., « *L'expérimentation sociale, un nouveau mode d'action pour les politiques publiques* », Revue succincte d'activité n°2, Agence nouvelle des solidarités actives n°2, décembre 2006.

GREMION P. Le pouvoir périphérique, ed. Seuil, 1976, Paris.

GRIMALDI M., “*Codes et codification: pour souligner le dixième anniversaire de l'entrée en vigueur du Code Civil du Québec et le bicentenaire du Code Napoléon* », Les Cahiers du Droit, vol.46, n°1-2, mars-juin 2005, pp.11-28 (pág.22).

GROULIER C., Norme permissive et droit public, Thèse, Limoges, 2006, pág.13.

GUAMAN HERNANDEZ A. y ILLUECA BALLESTER H., *“El huracán neoliberal, una reforma laboral contra el trabajo”*, Fundación CEPS, ed. Sequitur, Madrid, 2012, pág.9.

GUICHONNET P., RAFFESTIN C., *« Géographie des frontières »*, PUF, Paris, 1974.

GUIMARD S., *“Droit de l’emploi et territoire”*, Séminaire Le lien social, Territoires, Nantes 11-12 mai 1998, Nantes, MSH Ange Guépin, 1999, pp.50.

GUITTON C., *« La Résistible ascension du territoire en matière de politique d’emploi : retour sur trente ans de relations entre politique d’emploi, territoires et territorialisation »*, Bordeaux Presses Universitaires, 2005.

GUTIERREZ-SOLAR CALVO B., *“La política de empleo autónomo”*, Revista MTAS nº33, pág.264.

HAAS E., *The uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-1957*, Stanford, California, Stanford University Press, 1958, pág.16.

HABERMAS J., *L’intégration républicaine. Essai de théorie politique*, Fayard, 1996, p.6.

HABERMAS J., *Droit et démocratie, entre faits et normes*, Gallimard, NRF Essais 1997, pág.187.

HAMMAN P., *« Vers un intérêt général transfrontalier ? Projets communs de part et d’autre de la frontière franco-allemande »*, in *Les Annales de la recherche urbaine*, nº99, 0180-930-XII-05.

HAMMAN P., *“Vers un intérêt général transfrontalier ? »*, *Les Annales de la Recherche urbaine*, 2001, nº90, p.199-207.

HAMMAN P., *“Le droit communautaire : une opportunité pour la défense des travailleurs frontaliers »*, *Sociétés contemporaines* 4/ 2003 (nº 52), p. 85-85.

HAMMAN P., *« Défendre les travailleurs frontaliers : les apprentissages de la légitimation dans l’Union Européenne »*, *Revue française de Science-Politique*, 2005/3, vol.55, pp.445-476.

HAMMAN P., *« Des usages sociaux de la loi au miroir des relations de travail transfrontalières en Europe »*, *Le Portique [En ligne]*, 15 | 2005, mis en ligne le 15 décembre 2007, pág.5.

HAMMAN P., *Les travailleurs frontaliers en Europe*, L’Harmattan, Paris, 2006, pág.27.

HAMMAN P., *« Relations de travail et organisations transfrontalières : les collectifs de défenses des travailleurs frontaliers en Europe »*, *Revue Internationale des Relations de travail*, vol. 1, nº4, pág.48.

HARGUINDEGUY J-B., *La frontière en Europe, un territoire ? La coopération transfrontalière franco-espagnole*, L’Harmattan, Paris, 2007.

HARGUINDEGUY J-B., « *Politiques communautaires de développement et coopération transfrontalière : le cas d'INTERREG III-A France-Espagne* », Politiques et management public vol.26/1, 2008, pp.44-63.

HARGUINDEGUY J-B., “*La coopération transfrontalière comme laboratoire de la construction européenne : le cas du Consorcio Bidasoa.-Txingudi dans le Pays Basque*”, Mosella, vol. 27, n° 3-4, 2002.

HARRIS K., Resilience in practice, SCR Discussion paper 2010.

HAUDEVILLE B., “*Intégration régionale et développement* », Revue Région et Développement n°14-2001, pág.5.

HAURIOU M., Précis de droit constitutionnel, Sirey, 1929, rééd. CNRS, 1965, pág 52.

HAYNES L., SERVICE O., GOLDACRE B. & TOGERSON D. Test, Learn and Adapt. Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials. Cabinet Office. Behavioural Insights Team.

HERAUD G., Les principes du fédéralisme et la fédération européenne, contribution à la théorie juridique du fédéralisme, Presses d'Europe, 1968, Paris, pág.45.

HERVE E., Contribution à un bilan de la décentralisation, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n°679, Sénat, juin 2011.

HECQUARD-THERON M., « *La notion d'Etat en droit communautaire* », Revue trimestrielle de droit européen 1990, p.693.

HERRERA FLORES J. “*Las lagunas de la ideología liberal: el caso de la construcción europea*” in Horizonte de la Filosofía del Derecho. Homenaje a Luis García San Miguel. Madrid, Universidad de Alcalá, 2002, pág.371.

HILLIER J., MOULAERT F y NUSSBAUMER J., « *Trois Essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial* », Géographie, Economie, Société, n°6, 2004, pp.129-152.

HODSON D y MAHER I., “*The Open Method as a New Mode of Governance: the case of economic policy co-ordination*”, JCMS, 2001, pág.722.

HOFFERBERT R.I, The study of public policy, New York, Bobbs-Merill, 1974.

HOFSTADTER D., *Gödel, Escher, Bach : Les Brins d'une Guirlande Éternelle*, ed. Dunod, 2008.

HOGWOOD B. y GUNN L., Policy Analysis for the Real World, Oxford University Press, Oxford, 1984.

HOLCBLAT N., Stratégie européenne et politique française de l'emploi (1997-2001), Cahier Travail et Emploi, La Documentation française, 2002.

HOMS, O., *“La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento”*. Fundación La Caixa, 2009.

HOOGHE L. y KEATING M., *“The Politics of European Union Regional Policy”*, Journal of European Public Policy, vol. 1, nº3, pp.367-393.

HOOGHE L. y MARKS G., *Multilevel Governance and European integration*, Rowman and Littlefield Publishers inc., Oxford, 2001, pág.13.

HOTTINGER J., *“La citoyenneté de l’Union Européenne »* in Droits fondamentaux et citoyenneté. Une citoyenneté fragmentée, limitée, illusoire ? Montréal, Thémis, 1999, pág. 251-265.

HOUBART J., *« Contexte juridique dans d’autres projet de coopération transfrontalière »*, Azkoaga, nº11, 2001, pp. 335-341.

HUREL F., Rapport à Hervé Novelli, Secrétaire d’Etat en charge des Entreprises et du Commerce Extérieur, en faveur d’une meilleure reconnaissance du travail indépendant, 10 janvier 2008, pág.2.

IBORRA M., Rapport adopté le 29 mai 2013 dans le cadre d’une mission d’information sur Pôle Emploi et le service public de l’emploi.

IBORRA M., Rapport d’information nº1107 déposé à l’Assemblée Nationale par la Commission des affaires sociales en conclusion de travaux de la mission sur Pôle Emploi et le service public de l’emploi, du 5 juin 2013, pág.10.

ILIOPOULOU A., *“La méthode ouverte de coordination, un nouveau mode de gouvernance dans l’Union Européenne »*, Cahiers de Droit Européen 2006, nº3-4, pág.315.

ISAAC G., Droit communautaire général , Armand collin, 7^{ème} édition, 1999.

IZORCHE M.-L., *“Propositions méthodologiques pour la comparaison”*, RIDC, 2001, nº2, pág.301.

JACOB P.E y TEUNE H., *“The integrative process: guidelines for analysis of the bases of political Community”*, in JACOB P.E y TOSCANO J.V (ed.), the integration of political communities, Filadelfia, Lippincott, 1964, pp.4-5.

JACQUE J.P., *“Actes et normes en droit international public”*, RCADI, 1991-I, 227, vol.2.

JACQUE J.P., *“La pratique des institutions communautaires et le développement de la structure institutionnelle communautaire »*, in RIEBER R. y RESS G. (dir.), The dynamics of EC Law, Nomos, Baden-Badenm 1997, pág.398.

JACQUOT S. y WOLL C., *« Introduction. Usage et travail politiques : une sociologie compréhensive des usages de l’intégration européenne »*, in JACQUOT S. y WOLL C.(Drs.), Les usages de l’Europe. Acteurs et transformations européennes, L’Harmattan, Paris, 2004, pp. 1-29.

JAHODA, M. (1987): *Empleo y desempleo. Un análisis socio psicológico*, Ed. Morata, Madrid, pág.119.

JAMME D., « *Pôle Emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilans et recommandations* », Les avis du Conseil Economique, Social et Environnemental, Juin 2011, Les éditions des Journaux Officiels.

JAVILLIER J-C., « *Les enseignements de l'analyse comparative et la pratique française* », Dr. Soc, 1990, p.661.

JEAMMAUD A. y SERVERIN E., « *Evaluer le droit* », Dalloz, 1992, pág.264.

JEAMMAUD A., « *Unification, uniformisation, harmonisation de quoi s'agit-il* » in F.Osman (dir), Vers un code européen de la consommation, Bruylant, 1998, pág.35.

JEAMMAUD A., « *Le droit du travail en changement. Essai d'une mesure* », Revue Droit Social 1998, 211.

JEAMMAUD A., *Le nouveau code du travail, une réussite ?*, Revue du Droit du Travail 2007, pág 356.

JIMENEZ DE PARGA MASEDA P., El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria, Tecnos, 1994, pág.174.

JOERGES C. y DEHOUSSE R.(Eds), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford University Press, 2002

JOHN P., « *The stages approach to the Policy Process: What has done? Where is it going?* », in SABATIER P. (Ed.), Theories of Policy Process, ed. Westview Press, USA, 1999.

JONES C.O, An introduction to the Study of Public Policy, Ed. Duxbury Press, USA, 1970.

JOSPIN L., Déclaration de politique générale, 19 juin 1997.

JOUEN M., « *Les expérimentations sociales en Europe: vers une palette plus complète et efficace de l'action communautaire en faveur de l'innovation sociale* », Notre Europe, Etude&Recherches 66, 2008, pág.33.

JOUE B., NEGRIER E., « *Que gouvernent les régions d'Europe ?* » *Echanges politiques et mobilisations régionales*, L'Harmattan, Paris, 1998.

JOUE B., La gouvernance urbaine en question, Elsevier, Paris, 2003.

JOUE B., « *Editorial. L'empowerment: entre mythe et réalités, entre espoir et désenchantement* », Géographie, Economie et Société, vol. 8, n°1, 2006, pp.5-15.

JOUVET L. Sénat, session ordinaire du 23 novembre 2006.

KAROUTCHI R., Séance du 21 juillet 2003, Sénat.

KAROUTCHI R., « *Rapport fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur la décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage* », Rapport n°455, Sénat (2004-2005).

KEATING M., *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998.

KEATING M., « *Paradiplomacia y constitución de redes regionales* », *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, n°36, 2001, pp.39-50.

KELSEN H., *Théorie Générale du Droit International Public. Problèmes choisis*, Recueil des Cours 1932, Académie de Droit International, Paris, 1932, pp. 120-349 – p.216.

KELSEN H., *Principles of international law*, New York, 1952, p.209.

KELSEN H., *Théorie pure du droit*, Dalloz, 1962, pag.266.

KELSEN H., *Théorie générale du droit et de l'Etat*, Bruylant-LGDJ, 1997, pag.335.

KESSEDJIAN C., « *Un exercice de rénovation des sources du droit des contrats du commerce international : les Principes posés par UNIDROIT* », *Rev. Crit. DIP*, 1995, p.655.

KESSLER S., *Frontaliers d'Europe. Rapport sur les migrations transfrontalières*, Ed'Image, Strasbourg, 1991, pag.206.

KESSLER F., *Droit de la protection sociale*, Dalloz, coll. Cours, Paris, 2000, pag.1.

KILPATRICK C., "New EU Employment Governance and Constitutionalism", in DE BURCA G. y SCOTT J. (ed.), *Law and New Governance in the EU and the US*, hart publishing, 2006, pag.121.

KIRAT T. y LUNG Y., « *Innovations et proximités : le territoire, lieu de déploiement des processus d'apprentissage* », in LAZARIC N. y MONNIER J.M., (Eds), *Coordination économique et apprentissage des firmes*, Economica, Paris, 1995, pag.213.

KISS A.-C., « *La frontière coopération* », Société Française pour le Droit International, Colloque de Poitiers, in *La Frontière*, 1980, Pedone, Paris, pag. 210.

KNOEPFEL P, LARRUE C. y VARONE F., *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Helbing & Lichtenbahn, 2001, pag.253.

KOGA N., « *Vers une "société fondée sur le travail"* », l'Annuel de l'OCDE 2014, pp.50-51.

KOK W., « *Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo* », pag.10.
<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/1D896EAE-B43B-494F-956B-352C2EF6C842/74752/InformeKOKNov2004.pdf>

KOLOSSOV V., « *Etude des frontières. Approches post-modernes* », *Diogène*, 2005/2, n°210, PUF, pp.13-27.

KOVAR R., “*Recommandation*”, Rep. Communautaire Dalloz, février 2000, par.30.

KRAMER H.L., « *Le frontalier. Regard sociologique sur un être méconnu* », Revue Européenne des Sciences Sociales, n° XLII-129 (2004), pág.196.

KRATTINGER Y. et GOURAULT J., « *Rapport d’information fait au nom de la mission temporaire sur l’organisation et l’évolution des collectivités territoriales* », Rapport n°471, Sénat, session ordinaire de 2008-2009.

LABAYLE H., « *L’Europe, la frontière et le droit* », in La frontière des origines à nos jours », PUF, Colloque de Bayonne des 15, 16 et 17 mai 1997, 1998, p.501-510.

LACARRIERE P. et JOIN-LAMBERT M.-T., “*L’ANPE et le service public de l’emploi* », rapport de M. Lacarrière (IGF) et Mme Join-Lambert (IGAS), Novembre 1989, miméo.

LACOSTE O., “*De la Stratégie de Lisbonne à UE 2020 : plus qu’un changement de nom ?* », shiftmag n°14, été 2010.

LADRECH R., “*Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*”, Journal of Common Market Studies , 32 (1), 1994, pág.69.

LAFOURCADE M., « *La frontière franco-espagnole, lieu de conflits interétatiques et de collaboration interrégionale* », actes de la journée du 16 novembre 1996, Presses Universitaires de Bordeaux, p.1-16, 1998.

Lajoie A., « *Garantir l’intégration des valeurs minoritaires dans le droit : une entreprise irréalisable par la voie structurelle* », in GAUDREAULT-DESBIENS J-F. et GELINAS F. (Dir.), Le fédéralisme dans tous ses états : gouvernance, identité et méthodologie, Yvon Blais et Bruylant, Cowansville et Bruxelles, 2005, pág.368.

LE FRIANT M. y JEAMMAUD A., “*Le droit du travail, vecteur de citoyenneté : entre métaphore (française) et droit positif* », in COUTU M. et MURAY G. (Dir.), Travail et citoyenneté. Quel avenir ?, coll. Travail et emploi à l’ère de la mondialisation, PUL, 2010, pág. 110.

LEGOFF J., Du silence à la parole. Une histoire du droit du travail, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2004.

LAHALLE T., « *Mondialisation et convergence des droits sociaux* », La Semaine Juridique Social n°15, 12 avril 2011, 1180.

BUNGE A., Les théories de l’induction et de l’expérimentation, Boivin&Cie, Paris, 1929, pág.199.

LAMASSOURE A., « *Les relations transfrontalières des collectivités locales françaises* », Rapport pour le Ministre des Affaires Etrangères et pour le Ministre délégué aux Affaires Européennes, 2005.

LAMBERT A., Rapport du groupe de travail « Les relations de l’Etat et les collectivités locales », novembre 2007, pág.9.

LAMPUE P., Droit d'Outre mer et de la coopération, Dalloz, 4eme ed. 1969, pág.4.

LANDA ZAPIRAIN J-P., “*Constitución y futuro del modelo español del derecho del trabajo del próximo siglo*”, Lan Harremanak/2 (2000-I), pág.160.

LANDA ZAPIRAIN J-P, “*¿Es posible una política regional de empleo en España?*”, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica. I Jornada de la Facultad de Derecho, UCM, Madrid, 1984 (pp.295-316).

LANDA ZAPIRAIN J.P (Coord.), “*Estudios sobre la estrategia europea de flexiseguridad: una aproximación crítica*”, Albacete, Bomarzo, 2009, pág.139.

LANDA ZAPIRAIN J.P, “*Políticas anticrisis, reformas estructurales y derecho del trabajo*”, *op.cit*, pág.73. Comunicación al XXII Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, San Sebastián, 17 y 18 de mayo de 2012, pág.14.

LANDECKER WERNER S., “*Les types d'intégration et leur mesure*”, in BOUDON R. y LZARSFELD P., Le vocabulaire des sciences sociales, Mouton, Paris, pág.47.

LARREA ARANGUREN M., “*Clusters y territorios: retos del desarrollo local en la Comunidad Autónoma del País Vasco*”, Ekonomiaz, nº53, 2º cuatrimestre, 2003.

LASCOUMES P. « *Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage »*, La gouvernabilité, Paris, P.U.F-CURAPP, 1997, pp 325-338.

LASCOUMES P., y LE BOURHIS J-P, “*Des passe-droits aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique* », Droit et société, 32, pp.51-73.

LASCOUMES P. y LEBOURHIS J-P, “*Le bien commun comme construit territorial, identité d'action et procédures* », Politix vol.11, nº42, 1998.

LASCOUMES P. y LE GALES P. (dir.), Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Science Po, 2004, pág.13.

LASSWELL H. D., *The decision process: Seven categories of functional analysis*, College Park, Md.: The University of Maryland Press, 1956.

LASSWELL H., “*La orientación hacia las políticas*”, in AGUILAR L.F, El estudio de las políticas públicas, Mexico D.F, Porrúa, 1993, pp.79-103.

LAULOM S., « *La stratégie européenne pour l'emploi, alternative à l'harmonisation ?* », Revue de droit du travail 2007, Dalloz.

LAULOM S., « *Droit social communautaire et nouvelles formes de régulation : la stratégie européenne pour l'emploi* », in DOCKES E. (Dir.), Au cœur des combats juridiques, pensées et témoignages de juristes engagés, Dalloz, 2007, pág.219

LAURIOL J., PERRET V y TANNERY F., « *Stratégies, espaces et territoires. Une introduction sous le prisme géographique* », Revue française de gestion, 2008, vol.4, nº184, pp.91-103.

LAZARO SANCHEZ J.L., “*La libre circulación de trabajadores y las dificultades de desplazamiento de los desempleados*”, Derecho y conocimiento, vol. 1, 2001, págs. 415-424, (pág.423).

LAZARO SANCHEZ J.L., La intermediación en el mercado de trabajo, CARL-Mergablum, Sevilla, 2002, pp.89 y ss.

LAZARO SANCHEZ J.L., “*Capítulo III Conceptos, fines, órganos e instrumentos del Servicio Nacional de Empleo*”, in VALDES DAL-RE F. y SOBRINO GONZALEZ G. M^a (Directores), *Comentarios a la Ley de Empleo*, ed. La Ley, 2012, pág.69.

LE CHATELIER G., « *Le débat sur la clause générale de compétence est-il vraiment utile ?* », AJDA nº4/2009, du 9 février 2009, pág.186.

LE FUR M., intervención en segunda sesión de 19 de noviembre de 2002, JOAN, 2002, pág.5344.

LE GALES P., LEQUESNE C. (dir.), « *Les paradoxes des régions en Europe* », Recherches, La Découverte, Paris, 1997.

LECA J., « *L'évaluation dans la modernisation de l'Etat* », Politiques et mangement public, vol.11, nº2, 1993, pág.165.

LECKEY R., « *Harmoniser le droit dans un espace multilingue et pluri-juridique : un point de vue canadien* », rapport présenté au colloque sur « l'harmonisation du droit OHADA des contrats » tenu à Ouagadougou (Burkina Faso), du 15 au 17 novembre 2007.

LEEbron D., “*Claims for Harmonization: a Theoretical Framework*”, Can. Bus. L. 27, 1996, pág. 63-81 (pág.73).

LEFEVRE R., « *Rhétorique de la proximité et crise de représentation* », in « Les nouvelles politiques locales », Cahiers du Clersé, 35-36, 2000.

LEGENDRE P., Trésor historique de l'Etat en France. L'administration classique, Fayard, Paris, 1992, pág.115.

LEGRAND J., Director General del Trabajo del Ministerio de Trabajo.

LEGRAND P., « *Le primat de la culture* », in DE VAREILLES SOMMIERES P. (Dir.), le droit privé européen, Economica, Paris, 1998, pág.9.

LEIBFRIED S. y PIERSON P. (Ed.), European Social Policy, Between Fragmentation and Integration, Washington D.C, Brookings, 1995.

LEJEUNE Y., “*L'apport du Conseil de l'Europe à l'élaboration d'un droit commun de la coopération transfrontalière* », in LABAYLE H., Vers un droit commun de la coopération

transfrontalière ?, droit des relations et de la coopération transfrontalières n°2, Bruylant, Bruxelles, 2006, pág.132.

LELEUX P., « *Considérations sur le rapprochement des législations* », in *Ecrits de droit européen*, Cahier de Droit Européen, 1980, pág.85.

LEMIEUX V., « *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir* », Politique et économique, Les Presses de l'Université de Montréal, 2001.

LENOBLE J. Y DE MUNCK J., «Droit négocié et procéduralisation », in GÉRARD P., OST F. et VAN DE KERCHOVE M. (dir.), *Droit négocié, droit imposé ?* , Bruxelles, Publication des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, p. 191.

LEO KRAMER H., « *Le frontalier. Regard sociologique sur un être méconnu* », Revue européenne des sciences sociales n°XLII-129, 2009, pp.191-197.

LEON R. y URDANETA A., «*Relaciones fronterizas entre Venezuela y Colombia (desde la perspectiva venezolana)*», Cuadernos del CENDES, n°4, Caracas, 1991.

LERESCHE J.-P. et SAEZ G., « *Identités territoriales et régimes politiques de la frontière* », *Pôle Sud*, n°7, 1997, pp.27-47.

LETAMENDIA F., La cooperación transfronterizan europea en el País Vasco: realidades y limitaciones, Seminari: La cooperación transfronterera a la UE, 1-2 d'octubre 2008, Institut Universitari d'Estudis Europeus, pp.19 a 21.

LEVRAT N. y COMTE H, *Aux coutures de l'Europe. Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, L'Harmattan, Paris, 2006.

LEVITT S. y LIST J.A, «*Fields experiments in Economics: the past, the present and the future*», NBER Working paper n°W14356, September 2008.

LEVRAT N., « *Le statut juridique des “stratégies transfrontalières* », in *Aux coutures de l'Europe*, L'Harmattan, 2006, p.212.

LEVRAT N. et ESPOSITO F., *Europe: de l'intégration à la Fédération*, coll. Publications de l'Institut Européen de Genève Ed. Louvain-la.-Neuve : Academia Bruylant, 2010.

LEVRATTO N. et SERVERIN E., « Être entrepreneur de soi-même après la loi du 4 août 2008 : les impasses d'un modèle productif individuel », *Economix*, Document de Travail, Université Paris X Nanterre.

LEVRATTO N. et SEVERIN E., « L'auto-entrepreneur, instrument de compétitivité ou adoucissant de la rigueur ? *Revue de la régulation* [En ligne], 12 | 2e semestre / Autumn 2012, mis en ligne le 19 décembre 2012.

LEVY J., *Réinventer la France. Trente cartes pour une nouvelle géographie*, Fayard, Paris, 2013.

LEWIS W.A, Economic development with unlimited supplies of labour, The Manchester School of Economic and Social 22, 1954, pp.139-1991.

L'HORTY Y., « *Les nouvelles politiques de l'emploi* », coll. Repères, La Découverte, Paris, 2006.

L'HORTY Y., « *Le revenu de solidarité active : enjeux et effets attendus* », in *Le grenelle de l'insertion, Regard sur l'actualité*, n°345, novembre 2009.

L'HORTY Y., « *Chômage: cessons d'empiler les politiques pour l'emploi* », *Le Monde* 20.06.2013.

L'HORTY Y. y PETIT P., « *Expérimentations sociales et évaluations aléatoires* », *Revue Française d'Economie*, 26, 2011, pp.13-48.

LHERNOUD J-P., « *Droit communautaire et protection sociale – Prestations servies dans le cadre des règlements de coordination n°883/2004 et n°987/2009* », *Jurisclasseur Europe Traité*, fasc.631, Lexis nexis.

LIMPENS A., « *Harmonisation des législations dans le cadre du Marché Commun* », *Revue Internationale de Droit Comparé*, vol. 19, n°3, juillet-septembre 1967, pág.622.

LIÑAN NOGUERAS D.J., « *La ciudadanía europea: una cuestión abierta* », UNED, *Teoría y Realidad constitucional*, n°32, 2013, pág.367.

LINARES R., « *Zona de Integración Fronteriza (ZIF) y su dimensión territorial en la frontera Táchira (Venezuela) – Norte de Santander (Colombia)* », *Aldea Mundo*, vol. N°10, 19 de noviembre de 2005, pág.46.

LINDBERG L., « *Political integration as a multidimensional phenomenon requiring multivariate measurement* », in LINDBERG L. y SCHEINGOLD S. (ed.), *Regional integration theory and research*, Harvard University Press, Cambridge, 1971, pp.45-46.

LINDEPERG G., *Rapport au Premier Ministre : « les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne »*, pág.7.

LINDSAY C. y McQUAID R.W, « *Inter-agency co-operation in activation : comparing experiences in three vanguard “active” welfare state* ». *Social Policy and Society*, vol.7, n°3, 2008, pp.353-365.

LIPSKY M., *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services (XII)*, Rusell Sage, N.Y, 1980.

LITRE E., *Dictionnaire de la langue française*, t.7, Gallimard, Paris, 1971, pág.1450.

LOCATELLI R, « *La décentralisation de la coopération transfrontalière en Europe. La mise en œuvre de la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales* », *Revue Pouvoirs* n°19, 1981, pág.60.

LÖH C., « *Qui sont les travailleurs frontaliers de la Grande Région. Caractéristiques et déterminants de la mobilité professionnelle* », Les Offices Statistiques de la Grande Région et l'IUIL, décembre 2011.

LONGUET G., Rapport sur le projet de loi organique relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales, n°408, Document parlementaire, Sénat, 16 juillet 2003, pág.33.

LOPEZ ESCUDERO M., MARTIN y PEREZ DE NANCLARES (Dir.), Derecho comunitario material, McGraw-Hill, 2000, pág.279.

LOPEZ I MORA F., "*Las fuentes jurídicas del empleo*", en Derecho del Empleo, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pág.94-95.

LOPEZ LOPEZ J., Marco autonómico de relaciones laborales y de protección social, Marcial Pons, Madrid, 1993.

LOPEZ LOPEZ J., "*Elementos de definición del modelo de relaciones laborales por las normas de OIT y comunitarias: la desestabilización por la reforma laboral (2012)*", RDS n°57, 2012, pp.38-39.

LÓPEZ-MUÑIZ J-L., "*Los Consorcio s en el derecho español*", IEAL Madrid, 1974.

LUCIEN LEFBVRE citado por por Hans Leo Kramer, « *Le frontalier. Regard sociologique sur un être méconnu* », Revue Européenne des Sciences Sociales, n° XLII-129 (2004), pág.193.

LOUGHLIN J., "*Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States*" (2007) Regional & Federal Studies. 17, n° 4, 2007, pp. 385–403.

LOWI T., "*Políticas públicas, estudios de caso y teoría política*", in AGULAR L.F (ed.), La hechura de las políticas, México, Porrúa, 1992, pp.89-117.

LUJAN ALCARAZ J., "*Políticas públicas frente al desempleo*", ponencia presentada en el XXII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, "Las reformas del Derecho del Trabajo en el contexto de la crisis económica", 17 y 18 de Mayo de 2012, en la Universidad del País Vasco, pág.21.

LUHMAN N., "*Sociedad y sistema: la ambición de la teorías* ", Paídos, 1997.

LYON-CAEN G., « *L'entreprise en droit du travail* », in Etudes de droit contemporain, 1966, Cujas, p. 323 et s.

LYON-CAEN G., "*Les apports du droit comparé au droit du travail* », in Un siècle de droit comparé en France, les apports du droit comparé au droit positif français. Le livre du centenaire de la société de législation comparée, LGDJ, Paris, 1969.

LYON CAEN G. et A., Droit social international et européen, Dalloz, 7^{ème} édition, 1991, n°216.

LYON CAEN G. et A., Droit social international et Européen, Dalloz, Paris, 8^{ème} ed, 1993.

LYON CAEN G., *“La réserve d’ordre public en matière de liberté d’établissement et de libre circulation”*, RTDE, 1996, pág.693

LYON-CAEN G., *« Subsidiarité et droit social européen »*, Dr. soc. 1997, p. 382.

LYON-CAEN A., *« Réflexions liminaires sur la comparaison des droits dans l’élaboration du droit communautaire »* in ROBIN OLIVIER S. et FASQUELLE D., Colloque : Les échanges entre les droits, l’expérience communautaire, une lecture des phénomènes de régionalisation et de mondialisation du droit , Bruylant, Bruxelles, 2008.

LYON-CAEN A., *« L’Harmonisation sociale européenne. Processus et modèle »*, Revue du Droit du Travail 2007, p.622.

LYON-CAEN A., *« Déconstruction européenne »*, Rev. dr. trav. 2008, n° 5, p. 273 ; *« L’harmonisation sociale européenne. Processus et modèle »* : Rev. dr. trav. 2007, n° 10, p. 622 ; *« L’Europe sociale à la recherche de ses références »*, RMUE 1993, p. 1091.

MADIOT Y., *« Vers une territorialisation du droit »*, Revue française de droit administratif, n°11(5), 1995.

MAGGI-GERMAIN N., *« La territorialisation du droit : l’exemple des politiques de l’emploi et de la formation professionnelle »*, Droit et Société, 2008/2, n°69-70, p.475.

MAGNETTE P., *« L’intégration par la coopération, un nouveau modèle de construction européenne »*, in MAGNETTE P. y REMACLE E., Le nouveau modèle européen, vol.1, ed. ULB, Bruxelles, 2000, pp.25-29.

MAINERI E., *« Aide multicritère à la décision : démarche pour une étude de territoire transfrontalier de proximité au sein de l’Europe »*, Revue d’Economie Régionale et Urbaine, 2009/1, janvier, pp.75-103.

MAYNTZ R., *“Nuevos desafíos de la teoría de “governance””*, Instituciones y Desarrollo n°7, 2001.

MAYNTZ R., *“El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”*, Reforma y Democracia, n°21, 2002.

MAMONTOFF C., *« Réflexions sur l’expérimentation du droit »*, RDP, 1998-2.

MAP, Asimetría y cohesión del Estado Autonómico, Madrid, 1997.

MARIMBERT J. et JOLY B., *Le rapprochement des services de l’emploi : rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité*, La documentation française, 2004.

MARSHALL A., *“The Pure Theory of Foreign Trade, The Pure Theory of Domestic Values”*, The London School of Economics and Political Sciences University of London, London, 1875.

MARTIN D., *« Strasbourg, Luxembourg et la discrimination : influences croisées ou jurisprudences sous influence ? »*, RTDH 2007, p. 107 ; *« Discriminations, entraves et raisons impérieuses dans le traité CE : trois concepts en quête d’identité »*, Cah. dr. eur. 1998,

p. 261 et p. 561 ; « *Réflexions sur le champ d'application matériel de l'article 48 du traité de Rome (traité instituant la Communauté européenne-CEE), à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour de justice* », Cah. dr. eur. 1993, p. 555.

MARTIN P., *La contribution du droit communautaire à la réalisation d'une Europe sociale*, thèse Université Montesquieu Bordeaux IV, 1993.

MARTIN P., “*Le droit social communautaire: droit commun des Etats membres de la Communauté européenne en matière sociale ?* », RTD Eur. 1994.

MARTIN P., « *Le Traité d'Amsterdam inaugure-t-il une politique communautaire de l'emploi ?* », Revue trimestrielle de droit européen 2000, p.47.

MARTIN BELLOSO N., *La construcción de un espacio social europeo: ¿Utopía o Realidad?*, Rev. Fac.Dir UFG, V.23/24, n°1, dez 1999-2000, pág. 87-147.

MARTÍN MATEO, R., “*Los Consorcios locales. Una institución en auge*”, Revista de Administración Pública, n° 129, septiembre-diciembre 1992, pág. 7-18.

MARTÍN MATEO R., “*El Consorcio como institución jurídica*”, Revista de Administración Pública, n°61, enero-abril 1970, pág. 19 y ss.

MARTÍN MATEO R., “*Los Consorcios locales*”, IEAL Madrid, 1970.

MARTÍN MATEO R., *Manual de Derecho administrativo*, Madrid, 1979, pág. 233.

MARTÍN MENDIZÁBAL M^a E.: “*Prestaciones por enfermedad y maternidad. Exportación de prestaciones. Vinculación a los reconocimientos médicos realizados en otro país. Perspectiva comunitaria e internacional*”, in AAVV, FERNÁNDEZ DE MATA E (Dir.): *Seguridad Social Internacional*, CGPJ, Madrid, 1997, pp. 384-386.

MARTIN PUEBLA E., “*El sistema de formación profesional para el empleo*”, Lex nova, 2009.

MARTIN VALVERDE A.V., “*La política de empleo: caracterización general y relaciones con el Derecho del Trabajo*”, D.L n°9, 1983, pág.63.

MARTIN VALVERDE A., “*El derecho del Trabajo de la crisis en España*”, REDT, n°26, 1986, pp.165-179.

MARTIN VALVERDE A., “*Capítulo I, la naturaleza, los objetivos y el régimen jurídico de la política de empleo*”, in VALDES DAL-RE F. y SOBRINO GONZALEZ G. M^a (Directores), *Comentarios a la Ley de Empleo*, ed. La Ley, 2012, pp.22.

MARTINEZ GIRON J. y ARUFE VARELA A., *Fundamentos de Derecho comunitario comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social. Foundations on Community and Comparative, European and North American Labor and Social Security Law*, Netbiblo, A Coruña, 2007, p.XX.

MARTINEZ GIRON J. y ARUFE VARELA A, los servicios públicos de empleo, elementos nucleares del derecho comparado del empleo, in MONEREO PEREZ J-L, MORENO VIDA M-N, FERNANDEZ AVILES J-A, TRIGUERO MARTINEZ LUIS ANGEL, « *El derecho del empleo, el estatuto jurídico del empleo – Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre de empleo, actualizado con la reforma laboral* », Comares, Granada, 2011, p.793.

MARTINEZ LUIS ANGEL, « *El derecho del empleo, el estatuto jurídico del empleo – Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre de empleo, actualizado con la reforma laboral* », Comares, Granada, 2011.

MARTINEZ MOURE O., “*Mercado del trabajo y empleo*”, CEF, 2014, pág.29.

MARTINEZ PEREZ E-J, La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006.

MARTÍNEZ PÉREZ E., “*El derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación transfronteriza*”, Anuario Aragonés del Gobierno Local 2009,01/2010, pág.233-261.

MARTINEZ PEREZ E.J., “*El Derecho de las entidades locales españolas a participar en los organismos de cooperación transfronteriza*”, Anuario Aragonés del Gobierno Local 2009, 01/2010, pág.236.

MARTINEZ PEREZ E.J., “*Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (Unión Europea) frente a las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación (Consejo de Europa): ¿Competencia o complementariedad?*”, Revista de Estudios Europeos nº56, Universidad de Valladolid, 2010, pp.109-126.

MARTINEZ YAÑEZ N.M, “*La coordinación de las políticas de empleo a la luz del Tratado de Lisboa*”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº92, 2011, pp.327-354.

MATEO-DIAZ F.J, La formación continúa en España desde una perspectiva comparada. Balance y propuestas de mejora. Papeles de Economía Española, nº124, 2010.

MATHIEU C. et STERDYNIAK H., « *Le modèle social européen et l'Europe sociale* », Revue de l'OFCE, janvier 2008, pp. 43-100.

MAUGER G., *Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail*, Actes de la Recherches en sciences sociales, nº136-137.

MAUROY P., « *Refonder l'action Publique locale : rapport au Premier Ministre* », La Documentation Française, 2000.

MAURY C., « *Faut-il nécessairement « s'aimer » pour coopérer entre européens ? Deux exemples transfrontaliers* », Politique européenne, 2008/3, nº26 pp. 75-95.

MAYNTZ R., “*Nuevos desafíos de la teoría de “governance”*”, Instituciones y Desarrollo nº7, 2001.

MCL-16(2009)6b, Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales, « *la bonne gouvernance locale et régionale en période difficile : le défi du changement* », 16^{ème} session, Utrecht, 16-17 novembre 2009, Coopération transfrontalière : le rôle de l'administration centrale pour supprimer les obstacles », pág.4.

MEDA, D. (1998): *El trabajo. Un valor en peligro de extinción*, ed. Gedisa, Barcelona, pág.135.

MEDINA NICOLAS L., « *L'étude des frontières : un état des lieux à travers la production doctorale française* », Annales de Géographie, n°635, 2004, Armand Colin, pp.74-86.

MELCHIOR M., "Les communications de la commission, contribution à l'étude des actes communautaires non prévus par les Traités », in *La construction européenne*, Mélanges Fernand Dehousse, edition Labor, Bruxelles, 1979, tome I, pp.243 y ss.

MELIN-SOUCRAMANIEN F., "Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires », RFDA 1997, pág.911.

MELLA MENDEZ L., "El compromiso de actividad del desempleado", CEF, 2003, pág.10.

MELLA MÉNDEZ L.: "La prestación por desempleo en el Derecho social comunitario", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración n° 77, 2008.

MENGER A., *El derecho civil y los pobres, con estudio preliminar "Reformismo social y socialismo jurídico"*, Comares, Granada, 1998.

MENY Y. et THOENING J-C., *Politiques publiques*, PUF, 1989, Paris.

MERCADO PACHECO P., "Experimentalismo democrático, nuevas formas de regulación y legitimación del derecho", Anales de la Catedra Francisco Suarez, n°46 (2012).

MERCIER M., "Pour une République territoriale: l'unité dans la diversité », rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, N°447, Sénat, 28 juin 2000, pág.495.

MERIAUX O., "Le débordement territorial des politiques sectorielles", en FAURE A. y DOUILLET A.-C, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble PUG, 2005, pág.30.

MERINO SEGOVIA A., "La reforma de la negociación colectiva en el RDL 3/2012: las atribuciones al convenio de empresa y novedades en la duración y vigencia de los convenios colectivos". Revista de Derecho Social n° 57, 2012, pp.255-256.

MESTRE C., "La Communauté Economique Européenne et le développement de la coopération transfrontalière », in CHARPENTIER J. y ENGEL C., *Les Régions de l'Espace Communautaire*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy, 1992, pág.176.

MIALOT C., « L'intégration du droit européen des marchés publics. Les exemples de la France et de l'Espagne », in *Critique de l'intégration normative*, *op.cit.*, pág.115.

MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER M., VALDÉS DAL-RÉ F., CASAS BAAMONDE M.E, “*La nueva reforma laboral*”, Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica, nº 5, 2012 , pp. 1-39.

MILTRE FERNÁNDEZ E. y otros, Fronteras y fronterizos en la historia, *la cristiandad medieval y las formulaciones fronterizas*, Instituto de Historia Simancas, Universidad de Valladolid, colección del Bolsillo; 5, 1997, pág. 7-62.

MINE M., BOUDINEAU C., LE NOUVEL A., MERCAT-BRUNS M. et SILHOL B., « *Le droit social international et européen en pratique* », Références, Eyrolles, 2010.

MINISTERIO DE EMPLEO Y DE SEGURIDAD SOCIAL, Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España, diciembre de 2013.

MINGUÉLEZ, F. Y PRIETO C., “*Trasformaciones del empleo, flexibilidad y relaciones laborales en Europa*”. Política y Sociedad, 2009, Vol. 46,nº1 y 2: 275-287.

MIRANDA BOTO J.Mª, “*Los trabajadores fornterizos en el Reglamento (CEE) N°1408/71*”, in ARETA MARTINEZ M. y SEMPERE NAVARRO A.V (Dirs), AA.VV, Cuestiones actuales sobre Derecho Social Comunitario, Laborum, Murcia, 2009.

MIRON HERNANDEZ Mª del Mar, “*El endurecimiento de la contratación temporal*”, in MORENO GENE, J. y SOLE PUIG A. (Coord.), Las reformas laborales del 2010, ed. Huygens, 2012,pp.87-116.

MISSION OPERATIONNELLE TRANSFRONTALIERE, « *Etude pour une meilleure prise en compte de la dimension transfrontalière par les pays. Rapport final* », MOT, Septembre 2001.

MKW Wirtschaftsforschung GmbH, Munich Empirica Kft., Sopron, Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries, commissioned by European Commission DG Employment and Social Affairs, January 2009, pág. 7.

MODERNE F., « *Légitimité des principes généraux et théorie du droit* », RFDA 1999, pág.722.

MOLINA HERMOSILLA O., La dimensión jurídica de la política de empleo. El Derecho de Empleo como nueva categoría sistemática”, CARL, Sevilla, 2005, pág.158,pág.250.

MOLINA NAVARRETE C. y alt., “*Las políticas de empleo en la Unión: del Tratado de Ámsterdam a la Constitución Europea*”, en AAVV, Quesada Segura, R. (coord.), La Constitución Europea y las Relaciones Laborales, Mergablum, Sevilla, 2004, págs. 247 y ss.

MOLINA NAVARRETE C., “*La decretada reforma de la negociación colectiva: ¿el último “botín” de los mercaderes del templo?*”, Estudios financieros, Revista de trabajo y de seguridad social nº340, (pp.5-78), pág.31.

MOLINA NAVARRETE C. recursos humanos, nº352, pp.5-120.

MOLINA NAVARRETE C. Revista Mensual CEF – Trabajo y Seguridad Social nº348, Marzo 2012, pp.44-45.

MOLINA NAVARRETE C., “*De las reformas laborales” a un nuevo e irreconocible, “Estatuto del trabajo subordinado”*. Comentario sistemático al Real Decreto-Ley 3/2012, de reforma del mercado de trabajo”, Revista Mensual CEF – Trabajo y Seguridad Social nº348, Marzo 2012, pp.44-45.

MOLINA NAVARRETE C. RTSS. CEF, nº356, pág.14, pág.69, pág.70.

MOLINA NAVARRETE C., “*Nuevos capítulos de una reforma laboral sin líneas rojas: qué hay de nuevo en el RDL 11/2013*”, RTSS. CEF, nº365-366 (agosto-septiembre 2013), pág.61.

MOLINA NAVARRETE C., “*La dimensión socio-laboral del pretendido -¿o pretencioso?- nuevo “estatuto promocional del emprendedor”*”, RTSS. CEF, nº369, (diciembre de 2013).

MOLINA NAVARRETE C., “*La rabiosa actualidad socio-laboral para el inicio del 2014: entre la certeza de los recortes de la protección social y la esperanza de la empleabilidad a tiempo parcial*”, RTSS. CEF, nº 370, enero de 2014, pág.128.

MOLINA NAVARRETE C., “*Reforma 2010 del mercado de trabajo: una nueva “milonga” del “capitalismo de casino”*”, Revista de Trabajo y de Seguridad Social-CEF nº328, 2010, pág.54.

MOLINA TEMBOURY L., “*La Estrategia 2020 y el empleo*”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº91, 2011, pág.30.

MONEREO PEREZ J.L y MOLINA NAVARRETE C., *El derecho al trabajo, la libre elección de profesión u oficio: principios institucionales del mercado de trabajo*, en Comentarios a la Constitución Socio-económica de España, Comares, Granada, 2002, pág.287 y s.

MONEREO PEREZ J.L y MORENO VIDA M.N, “*Estado de bienestar, concertación social y sindicatos*”, Revista de Trabajo nº90, 1997.

MONEREO PEREZ J.L y MOLINA NAVARRETE C., “*El derecho al trabajo, la libertad de elección de profesión u oficio: principios institucionales del mercado de trabajo*”, in Comentario a la constitución socio-económica de España (coord. por Cristóbal Molina Navarrete, José Luis Monereo Pérez, María Nieves Moreno Vida), 2002, pp.323 y ss.

MONEREO PEREZ J.L y SERRANO FALCON C., “*El nuevo sistema nacional de empleo en la Ley 56/2003*”, in AA.VV., *Los Servicios Públicos de Empleo*, XXIII Jornadas Andaluzas de Derecho del Trabajo - Jaen, 2005.

MONEREO PEREZ J-L, Manual de política y de derecho del empleo, Tecnos, 2011 p17.

MONEREO PEREZ J-L., “*Artículo 1*”, in TRIGUERO MARTINEZ L.A (Coord.), MONEREO PEREZ J.L, MORENO VIDA Mª-N., FERNANDEZ AVILES J.A (Directores), “*El Derecho del empleo. El estatuto jurídico del empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo actualizado con la reforma laboral*”, COMARES, Granada, 2011, pág.38

MONEREO PEREZ J.L., “Las nuevas políticas de protección por desempleo y su reflejo en el sistema jurídico”, Lan harremanak 2003, EHU/UPV, pág.78, pág. 138.

MONJAL P-Y, « *Droit européen des collectivités locales* », LGDJ, 2010.

MONNET J., *Clefs pour l'action*, Association des amis de Jean Monnet, 1988, pág.50.

MONREALZIA G., La base foral del Plan del Lehendakari Ibarretxe, in Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del lehendakari Ibarretxe, IVAP, Oñati, 2003, pág.142.

MONTOYA MELGAR A. y CRISTOBAL RONCERO R., Comentario a la Ley de Empleo, Thomson-Civitas, 2004, pág.23 y ss.

MORATA F., *L'Europe au défi de ses régions transfrontalières. Expériences rhénane et pyrénéenne*, préface de B. DUPEYRON, Berne, Peter Lang, 2008.

MORATA F., “Los retos de la cooperación transfronteriza en la Unión Europea (2014-2020)”, P3T, Journal of Public Policies and Territories, The territorial dimensión of EU policy guidelines (EU 2014-2020), nº4, Winter 2013.

MOREIRA A., « *The activation dilemma. Reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe* ». Policy Press, Bristol, 2008, pág.155.

MORENO GENE J. y ROMERO BURILLO A.-M^a, “La reforma y contrarreforma laboral del 2002. Del Real Decreto-Ley 5/2002 a la ley 45/2002”, Revista del Colegio de Abogados de Lleida Nº30, Noviembre 2002.

MORENO GENE, J. y SOLE PUIG A. (Coord.), Las reformas laborales del 2010, ed. Huygens, 2012,(pp.87-116), pág.115.

MORENO GENE J. Revista de Trabajo y de Seguridad Social, CEF, nº358, enero de 2013, pp.53-126.

MORENO L., *Descentralization in Spain*, en Danson M.W Debates and Surveys, Regional Studies, Vol 36.4, 2002, pp. 399-408.

MORENO L. y SERRANO A., “*Europeización del bienestar y activación*”. Política y Sociedad, vol.44, nº2, 2007, pp.31-44.

MORGAN K., « *El aprendizaje mediante la interacción : redes interempresariales y apoyo empresarial* », in OCDE, Redes de Empresas y Desarrollo Local, OCDE, Paris, 1996.

MORIN C., « *Coordination des régimes nationaux de sécurité sociale en cas de détachement ou d'activités transnationales* », La Semaine Juridique Sociale, nº35, 31 août 2012, 1325.

MORIN E., Penser l'Europe, Gallimard, 1987.

MORIN E., Introduction à la pensée complexe, Editions du Seuil, 2005, pp.97-100.

MOULAERT F.(Coord.), in EUROPE COMMISSION, « *Social Innovation, governance and community building. SINGOCOM* », final report, January 2005, pág.82.

MOULAERT F., « *Social Innovation : Institutionnally Embedded, Territorially (Re)Produced* », in MAC CALUM D., MOULAERT F., HILLIER J., VICARI HADDOCK S., « *Social Innovation and Territorial Development* », Ed. Ashgate Publishing Limited, 2009, pág. 12.

MUIR WATT H., « *La fonction subversive du droit comparé* », RIDC 2000, nº3, pág.503.

MULLER M. La naissance de l'agence nationale pour l'emploi. Institution et mission de service public. In: Sociétés contemporaines N°3, Septembre 1990. pp. 19-32.

MULLER P., « *La mise en œuvre des politiques européennes* », in D'ARCY F. y ROUBAN L. (Dir.), *De la Vème République à l'Europe, hommage à J.L. Quermonne*, Presses de la FNSP, Paris, 1996.

MULLER P., « *Les politiques publiques* », PUF, 2011, Paris.

MULLER P., « *Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques* », Revue française de Science Politique, nº42 (2), pp. 275-297.

MULLER P y ROUAULT S., « *Une grammaire européenne de l'expérimentation sociale* », Culture et Conflits, 28, hiver 1997, Interpréter l'Europe.

MULLER P., y SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Pris, Montchrestien, 1998.

MUNDLAK G., « *Derecho al trabajo. Conjugar derechos humanos y política de empleo* », Revista Internacional del Trabajo, vol. 126, 2007, nº3-4, pp.213-242.

MUÑOZ GANUZA J-Mª, « *La cooperación transfronteriza en Euskadi* », Tempo exterior nº3 segunda época, xullo/diciembre 2001

MUÑOZ MACHADO S., « *La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias* », Revista del Departamento de Derecho Político, nº5 (invierno 1979-1980), pp.61-65.

MUÑOZ MACHADO S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, 2007, pág.282.

MUÑOZ MACHADO S., « *Tratado de derecho administrativo y derecho público general, III. La organización territorial del estado. Las administraciones públicas* », enero de 2009, Iustel.

MUÑOZ MACHADO A., *La política industrial, un reto en nuestro tiempo*, ed. Diaz de Santos, 2013, pág.211.

MURILLO ZAMORA C., « *Aproximación a los regímenes de integración regional* », Revista Electrónica de Estudios Internacionales, nº8, diciembre de 2004, pág.1.

NAGEL S., « *Policy Analysis* », in GILBERT R. (Ed.), *Making and Managing Policy*, Marcel Dekker Pubs., N.Y, 1984.

NAKAMURA R., “*The textbook policy process and implementation research*”, Policy Studies review nº7, 1987, pp.142-154.

NAVARRO NIETO F., « *Empleo, inmigración y marco autonómico de relaciones laborales* », Aranzadi Social nº 7/20088/2008, BIB 2008/1458.

NAVARRO NIETO F., “*El tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea*”, CES, Madrid, 2000.

NEGRIER E., La question métropolitaine, les politiques à l’épreuve du changement d’échelle territoriale, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2005.

NEGUERUELA CORTES E. Informe nº2/2013 “Los presupuestos de 2014 para el empleo”. Secretaría de Políticas de Empleo y Migraciones de CC.OO. 18 de diciembre de 2013.

NEMERY J-C, “X. *Le Rapport de la commission Mauroy et la démocratie locale* », Annuaire des collectivités locales, tome 21, 2001, pp.159-167.

NEMERY J-C., « *La nouvelle organisation décentralisée de la République* », in Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe, L’Harmattan, 2003, pág.10.

NICOLAS J-B., GAGNEUX M., CHAMBAUD L., GRIVEL N., LE GALLOU J-Y, DURIEUX B., Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l’administration, « *Mission d’audit de Modernisation. Rapport sur l’impact de la décentralisation sur les administrations d’Etat.* », Ministère de l’emploi et de la cohésion sociale : Ministère de la santé et des solidarités, Janvier 2007.

NONET P. y SELZNICK P., Law and society in transition toward a repsonsive law, Octagon books, New York, 1978, pp.99 y s.

NORDMAN D., « *Frontières de France. De l’espace au territoire 16^{ème}-19^{ème} siècles* », Gallimard, Paris, 1999.

NOVARINA G., « *L’ancrage territorial de l’économie : du district industriel à la métropole* », L’Economie politique 2012, nº53, pp.16-25.

NOVELLI H., L’autoentrepreneur, les clés du succès, Editions du Rocher, 2009.

NYE J.S, “*Integración regional comparada: concepto y medición*”, Revista de la Integración nº5 (Noviembre 1969), pág.65.

OCDE, Perspectives de l’emploi pour 2013, OCDE.

OFCE, *L’économie française 2011*, Paris, La Découverte « Repères », 2010, pp.102-109.

OFFE, C. y DEKKEN, J. (2000): “Trabajo, ocio y participación social” en MUÑOZ, S., GARCIA DELGADO, J.L. y GONZALEZ SEARA, L. (Dirs.): *Las estructuras del bienestar en Europa*, Ed. Civitas, Madrid, pág.594.

OHMAE K., El mundo sin fronteras. Poder y estrategia en la economía entrelazada, serie McGraw-Hill de Management, 1995.

ORDEIG FOS J.M, “*La nueva Ley Básica de Desempleo*”, Actualidad Laboral nº7, 1985.

ORTEGA ALVAREZ L.I y DE LA SIERRA MORON S.(Coord.), Estudios de la Unión Europea, Universidad de Castilla.-La Mancha, 2011, pág.749-781.

ORTEGA Y GASSET J., Obras completas, vol. XI, pp. 80 y ss, 181 y ss., 465 y ss.

ORTOLI F-X, « *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie* », avril 1967, pág.4, 9 y 13.

OST F. y VAN DE KERCHOVE F., “*De la pyramide au réseau. Pour une dialectique du droit*”, Publication des Facultés universitaires de Saint-Louis, Bruxelles, 2002.

PAASI A., « *Boundaries as social processes: territoriality in the world of flows*”, in Newman D. (ed): Boundaries, territory and post modernity, London, Franck Cass, 1999, pág. 69-88.

PALARD J., (dir.), « *Les relations internationales des régions en Europe* », *Études internationales*, 1999, Vol.30, nº4, pp.653-887.

PALIER B. y SUREL Y., “*Analyser l'eupéanisation des politiques publiques* » in, PALIER B. y SUREL Y. et al., L'Europe en action, L'Harmattan, Paris, 2007, pág.39.

PALMERO CADENAS, J., “En la frontera de la explotación. Trabajadores portugueses desplazados a obras de construcción en España”, Por experiencia, nº36, abril de 2007, p.6-7.

PALOMEQUE LOPEZ C., “La versión 2001 de la reforma laboral permanente”, RDS nº15, 2001, pp.9.

PARLEMENT EUROPEEN, « *Vers une reprise riche en emplois* », Résolution du Parlement Européen, 14 juin 2012, P7_TA.-PROV(2012)0260.

PARLAMENTO EUROPEO, Resolución del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros (2001/2024(INI).

PASCAL B., *De l'esprit géométrique et de l'art de persuader*, Gallimard, coll. « La Pléiade », pág.602.

PAYRE R., Une science communale? Réseaux réformateurs et municipalité providence, CNRS Editions, 2007, Paris.

PÉREZ CASTILLO A. Mª y CARPENA NIÑO J. Mª: “*La Seguridad Social de los trabajadores migrantes: realidad actual y perspectivas de futuro*”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 59, 2005, pp. 194-200.

PERKMANN M., « *Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of european cross-border regions* », *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.25, nº6, 2007, pp.861-879.

PÉREZ DE LAS HERAS B., «*Las discriminaciones en sentido inverso en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia: su compatibilidad con el principio constitucional de igualdad entre los ciudadanos de un Estado*», Cuadernos Europeos de Deusto, nº1, 1987, pp. 343-359.

PÉREZ ESPARRELLS C. y RAHONA LÓPEZ M., "*La formación profesional en España y el mercado de trabajo: desafíos y oportunidades*." disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2942169>.

PEREZ INFANTE J.I., "*La reforma laboral de 2006 y el cambio en el sistema de incentivos a la contratación indefinida en España*", Informes y Estudios nº66, pp.29-49, pág.32.

PEREZ INFANTE J.I., "*La reforma laboral después de la Ley 35/2010*", Boletín de Inflación y Análisis Macroeconómico (BIAM) nº196, julio de 2010, (pp.69-83), pág. 79.

PEREZ INFANTE J.I., *La concertación y el dialogo social en España: 1977-2007*, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración nº81, pág.49.

PEREZ INFANTE J.I., "*Primer balance de la reforma laboral*", Cinco días, 27 de octubre de 2006.

PEREZ INFANTE J.I., "*Luces y sombras del mercado de trabajo en España: problemas, situación y tendencias*", Economía industrial, nº 367, 2008, págs. 35-49.

PEREZ INFANTE J.I., "*Objetivos y contenidos de las reformas laborales en España y propuestas de futuro*", Circunstancia, año VII, nº20, Septiembre de 2009.

PEREZ PEREZ M., "*El derecho del Trabajo en la década de los '90*", RL, T.I, 1994. Pág.145.

PEREZ REY J., "*La modernización del régimen de despido: el debate europeo*".

PEREZ REY J., "*El contrato de apoyo a los emprendedores: una nueva vuelta de tuerca a la precariedad como fórmula de fomento del empleo*", RDS nº57, 2012, pp.53-54.

PEREZ REY J., "*Políticas comunitarias de Empleo*", in ORTEGA ALVAREZ L.I y DE LA SIERRA MORON S.(Coord.), Estudios de la Unión Europea, Universidad de Castilla.-La Mancha, 2011.

PEREZ ROYO J., *Curso de derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1994, pp. 640-641.

PERKMANN M., "*Cross Border Regions in Europe. Significance and drivers of regional cross-border cooperation*", European Urban and Regional Studies, nº10, 2003, p.157.

PERROCHEAU V., "*L'expérimentation, un nouveau mode de création législative* », Revue française des affaires sociales nº1.

PERRIN T., « *Eurorégions, eurorégionalisme et construction de l'Europe "aux frontières"* », in Y. DENECHERE et M.-B. VINCENT (dir.), *Vivre et construire l'Europe à l'échelle territoriale de 1945 à nos jours*, 2010, Vol.53, pp.175-190.

PERROUX F., “*Note sur la notion de pôle de croissance* », *Economie appliquée*, 8, 1955, pp.307-320.

PERROUX F., “*Les macro-décisions*”, *Economie appliquée*, n°2-3, 1949, pp.321-354.

PERROUX F., *L'économie du XXème siècle* (1961), nouvelle édition augmentée, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1991, pag.191.

PERTEK J., « *Citoyenneté de l'Union* », *Jurisqueur Europe Traité*, fasc. 185, 2009.

PESCATORE P., *L'ordre juridique des Communautés Européennes*, Presses Universitaires de Liège, 1975, pag.80.

PESCATORE P., “*L'effet des directives communautaires: une tentative de démythification* », *D.1980*, chron. 171.

PETERS B., *American Public Policy*, Franklin Wats Pubs. N.Y, 1982.

PETIT F., « *Droit de l'emploi* », Montchrestien, Paris, 2005.

PETIT F. et BAUGARD D., « *Droit de l'emploi, Etude juridique des politiques d'emploi* », *lextenso editions*, Gualino, Paris, 2010.

PHILIPPART E., « *Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures : le développement de la "paradiplomatie" et la nouvelle donne belge (Note)* », *Etudes internationales*, vol. 29, n° 3, 1998, p. 631-646.

PIETERS D., “*Hacia un concepto europeo de federalismo social*”, *Foro de Seguridad Social* n°8-9, 2003, pag.10.

PIRON M., *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi organique, (n° 955), relatif à l'expérimentation par les collectivités territoriales*, 18 juin 2003.

PISSALOUX J-L., “*Réflexions sur l'expérimentation normative* », *Droit administratif*, novembre 2003, pag.15.

PITSEYS J., « *La méthode ouverte de coordination (II)* », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n°58, 2007.

POCHET P., « *Méthode ouverte de coordination et modèle social européen* », *Note recherche* n°03/01, *Observatoire social européen*, Institut d'études européennes, Université de Montréal, 2001, pag.4.

POLE EMPLOI, *La convention tripartite 2012-2014, Perspectives*, Janvier 2012, pag. 2.

PONTHOREAU M-C, « *La question de la participation des collectivités territoriales françaises à l'élaboration nationale du droit communautaire* », *AJDA* 2004, pag.1125.

PONTIER J-M., « *Nouvelles observations sur la clause générale de compétence* » in Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence. La Profondeur du droit local. Dalloz, 2006, pág.372.

PONTIER J-M., « *La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales* », AJDA 2003, 14715. NTIER J-M., « *L'expérimentation et les collectivités locales* », op.cit, pág.173.

POP I., Voisinage et bon voisinage en droit international, París, 1980, pág.118.

PORRAS SALAS M^a, « *Las funciones del Sistema Nacional de Empleo y los principios rectores que regulan su organización y su funcionamiento* », in VALDES DAL-RE F. y SOBRINO GONZALEZ G. M^a (Directores), *Comentarios a la Ley de Empleo*, ed. La Ley, 2012, pág.78.

PORRO GUTIERREZ J-M., « *La intervención de las instituciones públicas en el mundo del trabajo* », en J.C Prior Ruiz y R. Martinez Martin (coords.), *El trabajo en el siglo XXI*, Granada, Comares, 2005, pp.117-118.

PORTER M., On competition, Harvard Business Review Books, Boston, 1998, pág.197.

PORTER M. E., « *Clusters and Competitions. New Agendas for Companies, Governments and Institutions* », On Competition, Ediciones Deusto, Bilbao, 1998, pp.197-287, pág. 202.

POWELL C., « *Leopoldo Calvo Sotelo: corrigiendo el rumbo de una democracia amenazada* », Revista de Occidente n° 336, 2009 , págs. 41-58.

PREFECTURE DE LA REGION MIDI-PYRENEES, Etude sur la réalité des liens transfrontaliers entre la France, l'Espagne et l'Andorre. Rapport final, 14 de octubre de 2011.

PREMIER MINISTRE, Plan National de mise en œuvre de la garantie européenne pour la jeunesse – Réponse des autorités françaises. 20 décembre 2013.

PRESSMAN, J. Y WILDAVSKY, A. (1973). *Implementation*, ed. University of California Press, Berkley, 1973.

PRINCE J-C, « *Un exemple de coopération syndicale transfrontalière : les Conseils Syndicaux Interregionaux en Europe* », Formation syndicale sur les relations professionnelles, Centre International de Formation de l'OIT, Turin le 1^{er} avril 2009.

PRIETO PRIETO A., « *La nueva fase la Estrategia Europea de Empleo* », Revista MTAS, n°52/2004, pág.211

PRIETO RODRIGUEZ C., ¿Mercado de Trabajo?, REIS, 47/89, p.177-192.

PRIOLLAUD F-X et SIRITZKY D., « *Le Traité de Lisbonne* », La Documentation française, Paris, 2008.

Propuesta de decisión del parlamento europeo y del consejo sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE) de 17 de junio de 2013, COM(2013) 430 final.

Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo, relativo a una red europea de servicios de empleo, al acceso a los trabajadores a los servicios de movilidad y a la prosecución de la integración de los mercados de trabajo COM(2014) 6 final de 17 de enero de 2014.

PUEYO LOSA J., “Aspectos actuales de la cooperación transfronteriza y análisis de las relaciones hispano- portuguesas”, in Las relaciones de vecindad, IX Jornadas de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales, San Sebastián, 3-5 de junio de 1985, pág.255.

QUESADA SEGURA R., *Los principios constitucionales y el modelo legal de protección por desempleo*, Mergablum, 2004, pág.104.

QUESADA SEGURA R., *La constitución Europea y las Relaciones Laborales. XXUU Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, CARL y Mergablum, Sevilla 2004, pág. 250.

QUITTKAT C., « *Les organisations professionnelles françaises: européanisation de l'intermédiation des intérêts ?* », Politique européenne, 7, 2002, pp.66-95.

RADAELLI C.M., “*The Domestic Impact of European Public Policy: Notes and Concepts, Methods and Challenge of Empirical Research*”, Politique Européenne, 5, automne 2001, pág.107-142.

RADAELLI C., “*Policy Transfer in the European Union*”, Gouvernance n13/1, 2000, pp.25-43

RADE C., *Recodifier le code du travail*, Dr. Soc. 2006, pág.483.

RADNITZKY, (E.), « Die rechtliche Natur des Staatesgebietes », *Archiv. für Öffentliches Recht*, vol.20 (1906), p.341.

RAFFESTIN C., « *Eléments pour une problématique des régions frontalières* », in L'espace géographique, tome 3, n.1, 1974, pp.12-18.

RAFFESTIN C., « *Autour du rôle social de la frontière* », Espaces et sociétés, 1992, n°70-71, p.157-164.

RAINES Ph., “*Local or National Competitive Advantage?The tensions in Cluster Development Policy*”, Regional and Industrial Policy Research Paper n°43.

RALLET A. y TORRE A.. “*Economie industrielle et Economie Spatiale*”: *un état des lieux*”, Ecomica, Paris, 1995.

RAMAUX C., « *Quelle théorie pour l'État social ? Apports et limites de la référence assurantielle* », Revue française des affaires sociales 1/ 2007 (n° 1), p. 13-34.

RAMIREZ S., « *Las zonas de integración fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances* », Estudios Políticos n°32, Medellín, enero-junio de 2008, pp.135-169.

RATTI R., « *Théorie du développement des régions frontières* », Les Cahiers du LERASS, 1991, n°24, p.9-26.

REALE M.C., « *La comunicazioni interpretative della commissione delle Comunità Europee* », Rivista de Diritto Europeo, n°3, 1993, pág.511.

REBOLLO PUIG M. y LOPEZ BENITEZ M., « *las vertientes territorial y económica del principio de subsidiariedad en el ordenamiento español* », en Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI, Instituto Nacional de Administración Pública, BOE, 2002, Madrid, pág. 1163-1164.

REITER R., « *L'attribution des compétences en matière sociale : un éclairage sur la situation allemande* », in CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE et DIRECTION GENERALE DE LA COHESION, Les politiques de cohésion sociale, acteurs et instruments, rapport n°55, 2013, pág.262.

REMIRO BROTONS A., « *La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas* », in Estudios sobre la Constitución española de 1978, Madrid, 1978, pág.361.

RENAULD J., « *Aspects de la coordination et du rapprochement des dispositions relatives aux sociétés* », Cahiers de droit européen, 1967, pág.619.

REYNAUD B., « *Suivre des règles dans les organisations* », Revue d'Economie Industrielle, 4^{ème} trimestre, 2001, pp.53-68.

RHIS SAUSI J.L y ODDONE N., « *La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur* », Tendencias, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Nariño, vol. XI, n°2, 2º semestre 2010, pp.131-159, (pág.135).

RICHARD J y CYTERMANN L., « *Le droit souple : quelle efficacité, quelle légitimité, quelle normativité ?* », AJDA 2013, pág.1884.

RICHEZ-BATTESTI N. y VALLADA D., « *Editorial. Innovation sociale, normalisation et régulation* », Innovations, vol.2, n°38, pp.5.

RICHEZ BATTESTI N., « *Innovations sociales et territoires : une analyse en terme de proximité. Une illustrations des banques coopératives* », in ZAOUAL H. (Dir.), Développement durable des territoires ; économie sociale, environnement et innovation, L'Harmattan, Paris,2008, pp.61-87.

RICQ C., Les Cantons frontaliers et l'intégration européenne, Acte Unique Européen, 1992, Acte du Symposium du 28 octobre 1988, pág.56.

RICQ C., « *Manuel de la Coopération transfrontalière, Edition 2006* », Conseil de l'Europe 2006, pp.27-29.

RICQ C., « *Prolégomènes à toute analyse et expérience transfrontalière* », Centre d'Observation Européen des Régions, 21 de septembre de 2008, Ginebra, pág.12.

RICQ C., Handbook of transfrontier Co-operation, University of Geneva, Consejo de Europa, 2006.

RIDEAU J, Droit institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes, LGDJ, 4^{ème} édition, 2002, pág.1001.

RIDEAU J., « *Ordre juridique de l'Union Européenne* », Jurisclasseur Europe Traité, fasc.189, 03.2011.

RIEBER R. y RESS G. (dir.), The dynamics of EC Law, Nomos, Baden-Badenm 1997, pág.398.

RISSE T., GREEN COWLES M. y CAPORASO J. (Eds.), Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca (N.Y), Cornell University Press, 2001, pág.3.

RIVERO J., Droit Administratif, Ed. Dalloz, Paris, 1980, p.318.

ROBERT P., Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, Paris, Société du Nouveau Littré, 1963, pág. 1109.

ROBIN OLIVIER S. et FASQUELLE D., « *Colloque : Les échanges entre les droits, l'expérience communautaire, une lecture des phénomènes de régionalisation et de mondialisation du droit* », Bruylant, Bruxelles, 2008.

ROBIN OLIVIER S., « *Europe sociale ou Europe économique* » (à propos des affaires Vicking et Laval), Revue de droit du travail 2008, p.80.

ROBIN-OLIVIER S., « *la mobilité internationale du salarié* », Droit social 2005.

ROBIN OLIVIER S., « *La mobilité internationale des salariés* », Revue Droit Social, nº9/10, Septembre-Octobre 2011, pp.897-905.

ROBLES CARRILLO M., “*La política social comunitaria*”, in Derecho Comunitario materia. Madrid: McGrawHill, pág.268.

RODIERE P., Traité de Droit social de l'Union Européenne, LGDJ, Paris 2008.

RODIERE R., « *Approches d'un phénomène : les migrations de systèmes juridiques* », in Mélanges dédiés à Gabriel Marty, Université des Sciences Sociales, Toulouse, p.947.

RODRIGUEZ CARDIO I.A., “*Problemas de aplicación de la Seguridad Social en España: el conflicto de leyes en el Reglamento (CE) nº883/2004*”, in VV.AA, La coordinación de los sistemas de seguridad social, Laborum, Murcia, 2010, pág.41.

RODRIGUEZ ESCANCIANO S., “*Artículo 11: Naturaleza jurídica y régimen jurídico*”, en TRIGUERO MARTINEZ L.A (Coord.), MONEREO PEREZ J.L, MORENO VIDA M^a-N., FERNANDEZ AVILES J.A (Directores), “*El Derecho del empleo. El estatuto jurídico del empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo actualizado con la reforma laboral*”, COMARES, Granada, 2011, pág.277.

RODRIGUEZ IGLESIAS G.C y LIÑAN NOGUERAS D.J., El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial en España, Civitas, Madrid, 1993, pp. 271-295.

RODRIGUEZ J.M, Experiencias prácticas de desarrollo local. Diecinueve estudios de dinamización socioeconómica en ámbitos locales, Bayer, 2001.

RODRÍGUEZ ORTIZ F., “Cooperación regional transfronteriza, cohesión económica y social y euroregión atlántica: Euskadi-Navarra.-Aquitania”, Cuadernos Europeos de Deusto, nº26, 2002, pp.157-176.

RODRIGUEZ PIÑERO M., “Gobernanza y política de empleo”, Relaciones laborales nº 1, 2005, pp. 55-64.

RODRIGUEZ PIÑERO Y BRAVO-FERRER M., “La difícil coyuntura del Derecho del Trabajo”, Relaciones laborales nº20/2011, pp.1-13.

RODRIGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER M., “La reforma laboral y el dinamismo del contrato de trabajo”, Relaciones Laborales, nº21-22, 2012, pág.3.

RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO M., “El II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva”, Temas Laborales nº115/2012, pp.55-84.

RODRIK D., “The Development Economics: We Shall Experiment, but How Shall We Learn?”, Harvard Kennedy School Working Paper nº08-055.

ROJAS CASTRO M., Derecho comunitario social. Guía de trabajadores migrantes, Comares, Granada, 1993, pág.97.

ROJO E., “Primeros comentarios sobre el contenido del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes de reforma del mercado laboral (IV)”, blog El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales.

ROMERO CORONADO J. “La coordinación entre las políticas activas y la protección económica frente al desempleo. Artículo 27 la inscripción como demandantes de empleo y suscripción del compromiso de actividad de los beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo”, in TRIGUERO MARTINEZ L.A (Coord.), MONEREO PEREZ J.L, MORENO VIDA Mª-N., FERNANDEZ AVILES J.A (Directores), “El Derecho del empleo. El estatuto jurídico del empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo actualizado con la reforma laboral”, COMARES, Granada, 2011, pág.670.

ROMERO PARDO P. y SALAS PORRAS Mª, “Artículo 12: Organización”, In TRIGUERO MARTINEZ L.A (Coord.), MONEREO PEREZ J.L, MORENO VIDA Mª-N., FERNANDEZ AVILES J.A (Directores), “El Derecho del empleo. El estatuto jurídico del empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo actualizado con la reforma laboral”, COMARES, Granada, 2011, pág.313.

ROMI R., « Méthodologie de la recherche en droit », LITEC, 2^{ème} édition.

RONCERO CRISTOBAL R., « Legislación de Empleo », Civitas-Thomson Reuters, 1ª edición, 2011.

RONDINELLI D.A, "*Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries*", International Review of Administrative Science, vol. 47, no. 2. 1981. pp. 133-45.

ROSA S. DE LA, "*La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire* », CERIC, Bruylant, Bruxelles, 2007.

ROUGEMONT D., *Ecrits sur l'Europe*, volume second, 1962-1986, éditions de la différence, 1994, p.37.

ROUSSEAU, C., Les frontières de la France, in *Revue Générale du Droit Public*, 1954, pág.225.

ROUSSEAU Y., « *Un marché communautaire de l'emploi ?* », trente ans de libre circulation des travailleurs, actes du colloque de Paris, 10 octobre 1997, La documentation française, 1998, pp.43-51.

ROUSSEAU Y., « *Agences d'emploi* », Répertoire Droit du Travail, janvier 2012, Dalloz.

ROUSSEAU Y, « Du monopole public du placement à un nouveau service public de l'emploi », *Dr. Soc.* 2005, p.456.

ROUSSET A., « *Emploi : et si on essayait enfin les régions ?* », *Les échos*, 12 décembre 2014.

RUBIO LLORENTE F., *La forma del poder, estudio sobre la Constitución*, 3ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.

RUBIO N., "*Les instruments de soft law dans les politiques communautaires, vecteur d'une meilleure articulation entre la politique de la concurrence et la politique de la cohésion économique et sociale* », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n°43, octobre-décembre 2007, pp.597-608.

RUIPEREZ ALAMILLO J., « *La división de competencias en el llamado « Estado de autonomías* ". Especial referencia a la distribución de competencia en materia laboral", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n°59, enero-marzo 1988, pp.225-251.

RUIZ CASUSO V., CEHI Universidad de Barcelona, *la declaración de Barcelona entre la utopía y la realidad: el proceso de asociación diez años después*, *Historia Contemporánea* n°32, 2006, pp.13-36.

RUIZ GALACHO E., "*Las reformas laborales en España (1977-2002)*", *Laberinto*, Primer cuatrimestre, 20 (pp.7-22), pág.19.

RUIZ-HUERTA CARBONELL A., "*Los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?*". *Revista de Estudios Políticos* n°81, julio, septiembre de 1993, pp.103-128.

RUIZ VIÑALS C. (Coord.), *Políticas sociolaborales. Un enfoque multidisciplinar*. Ed. UOC, Barcelona, 2004.

RUSSO A. M., “Un nuevo “juego interactivo” en el tablero de ajedrez del derecho transnacional: la cooperación territorial transfronteriza en el marco jurídico europea”, Revista catalana de dret públic nº47, 2013, pp.159-180, (pág.172).

RYDER G., «Rebajar salarios es un error », entrevista en el País de 1 de octubre de 2012.

SABEL C. y ZEITLIN J., “*Learning from Difference: The New Architecture of “Experimentalist Governance” in the EU*”, European Law Journal, vol.14, nº3, 2008, pp.271-327.

SACK R D., Human territoriality: its theory and history, New-York, Cambridge University Press, 1986, pág.20.

SACRISTÁN ROMERO, F., “*Diseño actual de las políticas de empleo en la Unión Europea y España*”, Nómadas 30, 2006/1, Universidad Complutense de Madrid.

SAEZ G., LERSCHE J. P., BRASSAN M. (dir.), « *Gouvernance Métropolitaine et Transfrontalière* », Collection Logiques Politiques, Edition L’Harmattan, 1997, 314 p.

SAEZ LARA C., “*Espacio y funciones de las empresas de recolocación*”, Temas Laborales nº107/2010, pág. 371.

SALABERRIA V., Genesis del Estatuto de Gernika, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1991.

SALAI R., BAVAREZ N. y RENAUD B., L’invention du chômage, P.U.F, Paris, 1986, pág.160.

SALEILLES R., *Congrès international de droit comparé*, Paris, LGDJ, 1900, pág.13.

SANCHEZ CARRIÓN J.L., “*Los convenios bilaterales de Seguridad Social suscritos por España y su conexión con el Derecho comunitario*”, Revista MTAS, nº47, 2003, pp.17-48.

SANGUIN A.-L, Préface in SOUTIF V., « *L’intégration européenne et les travailleurs frontaliers de l’Europe Occidentale* », L’Harmattan, 1999, pág.8.

SANGUIN A.-L, Les nouvelles perspectives frontalières de l’union européenne après l’élargissement de 2004, *L’Espace Politique* [En ligne], 1 | 2007-1, mis en ligne le 16 janvier 2007, pág. 7. URL : <http://espacepolitique.revues.org/index437.html>.

SANTANARIA PASTOR J-A, « *Principios de derecho administrativo general. Tomo I* », octubre de 2009, Iustel.

SAN MARTIN J., “*Fundamentos De la institución del Ararteko*”, Revista Internacional de los Estudios Vascos, 43, nº1, 1995, pág.74.

SAN MARTIN MAZZUCCONI C., “*Formación Profesional y Política de Empleo: la empleabilidad*”, in La política de empleo como instrumento de inclusión social: un análisis jurídico, Dykinson, Madrid, 2010, pág.58.

SANTOS M., “*Sous-développement et pôles de croissance économique et sociale* », Tiers-Monde, tome 15, nº58, 1974, pág.275 (pp.271-286).

SARAGOSSA SARRAGOSSA J.V., “*Capítulo XIV, la coordinación entre las políticas activas de empleo y la protección económica frente al desempleo*”, in VALDES DAL-RE F. y SOBRINO GONZALEZ G. Mª (Directores), *Comentarios a la Ley de Empleo*, ed. La Ley, 2012, pp.397.

SARMIENTO D., “*La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law*”, Cuadernos de Derecho Público, nº28, 2006, pp.221-261 (pág.223).

SARKOZY N., « Ensemble », XO éditions, 2007.

SARTORIUS N., EGEA A. y RAMOS J. (dir.), “*Informe sobre el Estado de la Unión Europea 2011, el año de la gran prueba*”, Fundación Alternativas Marcial Pons, 2011.

SAURUGGER S. y SUREL Y., « *L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique* », Revue internationale de politique comparée 2/ 2006 (Vol. 13), p. 179-211.

SCHMID, G. (2002) “Employment insurance in critical transitions during the life-course” in AUER P. y GAZIER B.: *The future of work, employment and social protection*, OIT/IILS, Ginebra.

SCHMITT C., « *Théorie de la Constitution* », PUF, coll. Léviathan, 1993.

SARTORIUS N., “*Las razones de CCOO*”, El País de 10 de enero de 1980, pág.34.

SCHACK M. (dir.), *Borders Matter: transboundary regions in contemporary Europe*, Aabenraa, IFG, 2001.

SCHARPF FRITZ W. La diversité légitime : nouveau défi de l'intégration européenne, in *Revue française de science politique*, 52e année, nº5-6, 2002. pp. 615-616.

SCHEUERMAN W.E., “*Democratic experimentalism or Capitalist Synchronization? Critical Reflections on Directly-Deliberative Polyarchy*”, Canadian Journal of Law and Jurisprudence, nº17, 2004, pp.101-128.

SCHMIT C., *El nomos de la tierra – En el derecho de gentes del Ius publicum europaeum*, Comares, Madrid, 2002.

SCHMITT C., « *La notion de politique. La théorie du partisan* », Flammarion, coll. Champs classiques, 2009.

SCHWOK R., *Théories de l'intégration européenne. Approches, concepts et débats*, ed. Montchrestien, 2005, pág.13.

SCIARRA S., « *Formas de avanzar en la negociación colectiva transnacional y europea* », Relaciones Laborales, nº 12, 2011, pp. 1119-1137.

SCOTT J. y TRUBEK D.M., “*New Governance & Legal Regulation Complementarity , Rivalry and Transformation*”, Columbia Journal of European Law, 2006, Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper n° 1022.

SECHER R. et KEERLE R., « *Le projet d’hôpital commun transfrontalier de Cerdagne : des difficultés de la coopération transfrontalière en matière de santé dans un contexte pourtant favorable* », Annales de Géographies 2010/5, n°675, Armand Collin, pp. 536-559.

SEGAS S., « *Politique d’emploi et territoires en zone industrielle en reconversion, les cas de Lacq et Orthez* », in BERTHET T., CUNTIGH P. y GUITTON C., Politiques d’emploi et territoires, Rapport d’étude pour la DARES, CERVIL, Bordeaux, 2001, pág.157.

SEGAS S., « *Territoires en négociation : enjeux et formes de la négociation dans les services publics locaux de l’emploi* », BERTHET T. (Dir.), Des emplois près de chez vous ?, Le territoire du politique, série Politique du Social, Presse Universitaire de Bordeaux, 2005, pp.168.

SEGURA J., “*La reforma del mercado de trabajo español: un panorama*”, Revista de Economía Aplicada, 25, pp.157-190.

SEILLIER B., « *Rapport d’information fait au nom de la mission commune d’information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle* », Tome I, du 4 juillet 2007, pág.158.

SEMPERE NAVARRO A.V., “*Ordenamiento laboral español y CCAA*”, in Tendencias actuales del derecho de trabajo. Perspectiva Iberoamericana, volumen 27, Colección Maior, Universidad de Murcia, 1990, pp.147 y s.

SEMPERE NAVARRO A.V., “*Coordenadas de la Seguridad Social Comunitaria: El Reglamento 883/2004*”, Aranzadi Social, n°9, 2004.

SEMPERE NAVARRO A.V., “*Más medidas “urgentes” sobre empleo y desempleo*”, Revista Aranzadi Doctrinal n°7, 2011 (pp.65-74).

SEMPERE NAVARRO V., CANO GALAN Y., CHARRO BAENA P y SAN MARTIN MAZZUCCONI C., “*Las políticas sociolaborales*”, Madrid, Tecnos, 2005, pág.23.

SEMPERE NAVARRO A.V (Dir.) y PEREZ CAMPOS A.I., Prontuario de Jurisprudencia Social Comunitaria (1986-2008), Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pp.319-329.

SENAC P., “*Ad castros de fronteras de mauros qui sunt pro facere*”. Note sur le premier testament de Ramire Ier d’Aragon, in Carlos de Ayala, Pascal Buresi y Philippe Josserand (Ed.) Identidad y representación de la frontera en la España medieval (siglos XI-XV). Madrid, Casa de Velázquez, Universidad Autónoma de Madrid, 2001, pág. 205-211.

SENAT, Rapport d’information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur les collectivités territoriales et l’emploi par Mme Patricia SCHILLINGER, Sénateur, 3 juillet 2012, pp.59-60.

SENAT, Résolution européenne sur les normes européennes en matière de détachement des travailleurs adoptée par le Sénat, le 16 octobre 2013. Sénat (528(2012-2013), pág.3.

SENAT, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et de l'administration générale (I) sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République par MM. Jean-Jacques HYEST et René VANDIERENDONCK, 10 décembre 2014, pp.34-35.

SERRANO ARGUELLO N., “*La externalización de la negociación colectiva ¿la constatación de un fracaso?*”, Comunicación al XXII Congreso Nacional de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, San Sebastián, 17 y 18 de mayo de 2012, pp.5 a 7.

SERRANO C., “*Servicios públicos de empleo e intermediación en las comunidades autónomas*” 2004, Valencia, Tirant lo Blanch.

SERRANO FALCON, C., “*Capítulo V, concepto y régimen jurídico, composición organizativa y competencias del Servicio Público de Empleo Estatal*”, in en TRIGUERO MARTINEZ L.A (Coord.), MONEREO PEREZ J.L, MORENO VIDA Mª-N., FERNANDEZ AVILES J.A (Directores), “*El Derecho del empleo. El estatuto jurídico del empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo actualizado con la reforma laboral*”, COMARES, Granada, 2011, pág.103.

SERRANO OLIVARES R., “*Reflexiones en torno a la ley aplicable al ciberempleo transnacional*”, en AA.VV., Relaciones laborales y nuevas tecnologías, la Ley, 2005.

SGAR, Préfecture de région Midi-Pyrénées, “*Etude sur la réalité des liens transfrontaliers entre la France, l’Espagne et l’Andorre* », rapport final du 14 octobre 2011, pág.7.

SIAU B., « *La mobilité professionnelle* », Revue Droit Social, n°9/10, Septembre-Octobre 2011, pp.883-887.

SIMON D., « *Le système juridique communautaire* », PUF, coll. Droit fondamental, Paris, 1997.

SIMON D., *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2^{ème} mise à jour, 1998, pág.232.

SIMON H., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, The Macmillan Company, New York, 1947.

SIMONIN B., « *Territoires de l’emploi* », CERAS, Revue Projet n°278, 2004.

SINGER T. y SNOWER D.J., “*Vers une société altruiste* », L’annuel de l’OCDE 2014, pág.30-31.

SINZHEIMER H., “*La esencia del Derecho del Trabajo*”, en Crisis económica y derecho del trabajo y de Seguridad Social, Madrid, 1985.

SNYDER F., “*Soft law and institutional practice in the European Community*”, in MARTIN S. (ed.), *The Construction of Europe* (Kluwer Academic Publishers, 1994), pág. 198.

SORBETS C., « *La Référence territoriale : lieu commun et lignes de fuite* », in BERTHET T. (Dir.), *Des emplois près de chez vous ?*, Le territoire du politique, série Politique du Social, Presse Universitaire de Bordeaux, 2005, pp.30-31.

SOHN C et WALTHER O., « *Métropolisation et intégration transfrontalière : le paradoxe luxembourgeois* », ERES/Espaces et sociétés, 2009/3, n°138, pp.51-67.

SOLOZABAL J.J., « *El Estado autonómico: bases y perspectivas* », in la experiencia constitucional (1978-2000), CEPC, Madrid, 2000, pág.542.

SOUTIF V., *L'intégration européenne et les travailleurs frontaliers de l'Europe Occidentale*, L'Harmattan, Paris, 1999.

SPANOU C., *Citoyens et administration. Les enjeux de l'autonomie et du pluralisme*, Paris, L'Harmattan, 2003, pág.157.

STENGERS I., *D'une Science à l'autre. Des concepts nomades*, Seuil, 1985.

STEVENS H., « *Le régime de l'auto-entrepreneur : une alternative désirable au salariat ?* », Revue Savoir/agir n°21 Travail et dépossession, éditions du croquant, septembre 2012, (pp-21-28), pág.28.

SUAREZ CORUJO B., « *La coordinación comunitaria de las prestaciones especiales no contributivas: reflexiones en torno a la aplicabilidad de la doctrina jurisprudencial al marco español de la STJCE de 8 de marzo de 2001, asunto Jauch* », Revista MTAS n°47, 2003, pp.271-292.

SUAREZ GONZALEZ F., « *La experiencia de la concertación social en España* », Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, año, 2, n° 6, septiembre-diciembre, 1987.

SUBIRATS J., « *Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común* », Ekonomiaz, 26, 144-149.

SUBRA DE BIEUSSES P., « *Un Etat unitaire ultra.-fédéral* », Pouvoirs, 2008/1, n°124, p.19-34.

SUPIOT A., « *La relativité du contrat en questions. Conclusions générales* », in Association Henri Capitant, *la relativité du contrat*, Paris, LGDJ, 2000, pp.321-345.

SUPIOT A., « *L'esprit de Philadelphie : La justice sociale face au marché total* », ed. Seuil, 2010, pág.142.

TAMAYO M., « *El análisis de las políticas públicas* », in BAÑON R. y CARRILLO E. (Eds.), *La nueva administración pública*, Alianza editorial, Madrid, 1997, pp.281-312.

TAMAYO SALABERRIA V., *Génesis del Estatuto de Gernika*, Col. Cuadernos autonómicos, n° 18 IVAP 1991.

TAMBOU O. y SARAGUETA F., “*Le Traité de Bayonne: un succès relatif pour le développement de la coopération transfrontalière franco-espagnole*», *Revue Belge de Droit International*, 1998/2, pp.538-598.

TAMBOU O., *La coopération transfrontalière européenne à l’échelle de Catalogne*, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Barcelone, 2000, pág.39.

TAMBOU O., « *El Tratado de Bayona: un éxito relativo para el desarrollo de la cooperación transfronteriza en el ámbito de la frontera franco-española* », *Autonomies, Revista Catalana de derecho público*, nº26, diciembre de 2000, Barcelona, pp.43-100.

TAMMES A.J.P., “*Soft law*”, en *International and Comparative Law in Honour of Judge Erades*, Ed. Martinus Nijhoff, La Haya, 1983, pág. 187.

TAUGOURDEAU J-C et VERDIER F., *Rapport d’information déposé par le comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l’évaluation des dispositifs publics d’aide à la création d’entreprises*, du 28 février 2013.

TAYLOR C., “*Quel principe d’identité collective?*”, in LENOBLE J. et DEWANDRE N. (Dir.), *l’Europe au soir du siècle*, Esprit, Paris, 1992, pág.59.

TEBANO L., « *Les aides à l’emploi dans l’interprétation de la Cour de Justice : la notion de « création d’emploi* ». *CJUE 2 avril 2009, Lodato Gennaro & C. SpA c. Institut national de prévoyance (INPS)*, *aff.C-415/07*, *Revue de droit du travail* 2010, p.439.

TERRADILLOS ORMAETXEA E., “*La interacción entre políticas activas de empleo y políticas económicas en la Unión Europea, el juego del método abierto de coordinación y sus efectos sobre la política de empleo española*”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº62, 2006, pp.59-78.

TERRADILLOS ORMAETXEA E., « *Validez y límites del método abierto de coordinación en la política de empleo comunitaria* », *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº72, 2008, pp. 71-90.

TERRE F., *Introduction générale au droit*, Précis Dalloz, 3^{ème} ed., 1996, nº390, p.347.

THEVENOT L., « *Nouvelles figures du compromis* », in Eme B. y Laville J-L., *Cohésion sociale et emploi*, Desclée de Brouwer, Paris.

THOENING J-C., “*Does Local Politics Matter, debat entre Dominique Lorrain, Jean-Claude Thoening et Philippe Urfalino*”, *Politix*, nº 7-8, octobre –décembre 1989, pág.116.

THOUMELOU M., « *Collectivités territoriales, quel avenir ?* », *La Documentation française*, Paris, 2011.

THUNIS X., « *L’empire de la comparaison* », in VAN DER MENSBRUGGHE F., *L’utilisation de la méthode comparative en droit européen*, Namur, Presse univ. 2003, p.5-15.

THIBIERGE C., “*Le droit souple, réflexion sur les textures du droit* », *RTDCiv.* 2004, pp.599-628.

TIMSIT G., Gouverner ou juger les blasons de la légalité, PUF, 1995, pág.28.

TIMSIT G., Archipel de la norme, PUF, coll. Les voies du droit, Paris, 1997, pp. 3 à 8.

TOBES PORTILLO P., “*El Desarrollo de las políticas activas en España: un análisis de los planes de acción para el empleo*”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración nº91, 2011, pág.15.

TODARO M., Labor migration and urban unemployment, Reply Economic Review nº60, 1970, pp.187-188.

TOMAS Y VALIENTE F., Informe de la VI Conferencia de los Tribunales Constitucionales Europeos y Autonomías territoriales, CEC-Tribunal Consitutcional, Madrid, 1985, pág.170.

TORRE A. y CARON A., Conflits d’usage et de voisinage dans les espaces ruraux, Sciences de la Société nº57, 2002, pp.94-113.

TORRE A. y CARON A., « *Réflexions sur les dimensions négatives de la proximité : le cas des conflits d’usage et de voisinage* », Economies et Institutions, 6-7, 2005, pp.183-220.

TORRE A y RALLET A., “*Proximity and localization*”, Regional Studies, 39, 1, 2005, pp.47-60.

TORRE A., « *Clusters et systèmes locaux d’innovation. Un retour critique sur les hypothèses naturalistes de la transmission des connaissances à l’aide des catégories de l’Economie de la proximité* », Région et développement, nº24, 2006.

TOSCANI D., “*El fomento de la contratación indefinida*”. Temas laborales. Revista andaluza de trabajo y bienestar social, nº116, Sevilla, pp13-34.

TOSCANI GIMENEZ D., “*La flexibilización del mercado laboral. El delicado equilibrio entre progreso económico y progreso social*”, RTSS Nº317-318, 2009, pág.47.

TOURAINÉ A., « *Y-a-t-il un modèle espagnol ?* », Pouvoirs, 2008/1, n124, pp.145-156.

TRIANANTAPHYLIDIS K., « *Rapport sur le rôle des « eurorégions » dans le développement de la politique régionale* », Parlement Européen, Document de séance DU 19.10.2005, A6-0311/2005.

TRIGUERO MARTINEZ L.A (Coord.), MONEREO PERES J.L, MORENO VIDA M^a-N., FERNANDEZ AVILES J.A (Directores), “*El Derecho del empleo. El estatuto jurídico del empleo. Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo actualizado con la reforma laboral*”, COMARES, Granada, 2011, pág.31 et pág.670, pág.687.

TRILLE S., La coopération territoriale en Europe, l’exemple de la frontière franco-espagnole, L’Harmattan, Paris, 2013.

TRILLO J-M, « *La région transfrontalière : des idées de Rougemont aux processus actuels d’institutionnalisation* », Mosella 2007, Tome XXXII, nº1-4, (parution 2010), pp.235-257.

TRILLO PARRAGA F., “*Flexibilidad y tiempo de trabajo: consolidación normativa de un modelo (im)productivo antisocial*”, in Baylos Grau A. (coord.): *Garantías de empleo y derechos laborales en la Ley 35/2010 de reforma laboral*, Bomarzo, pág.300.

TRIOMPHE C-E, « *Sur la réforme de l’inspection du travail* », *Revue de Droit du travail* 2006, p.356.

TROENDLE C., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d’administration générale sur le projet de loi relatif à l’expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens, n°161, 17 janvier 2007, Sénat, pág.56.

TROENDLE C., « *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d’administration générale sur la proposition de loi adoptée par l’Assemblée Nationale, visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du Code Général des Collectivités Territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale* », Rapport n°238, Sénat 182 (2007-2008).

TROPER M., « *Contribution au colloque de Besançon* », in MOREAU J. y DARCY G. (Dir.), *La libre administration des collectivités locales*, Economica.-PUAM, 1984, pág.55.

TRUBEK D.M y TRUBEL L., “*The Open Method of Co-ordination and The debate over “hard” and “soft” law*”, in ZEITLIN Z. y POCHET P. (dir), *The Open Method of Co-ordination in Action, The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Peter Lang, Bruxelles, 2005, p.19.

TRUBEK D.M y TRUBEK L., “*Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*”, *European Law Journal*, Vol. 11, No. 3, May 2005, pp. 343–364.

TURGEON L., “*Les mots pour dire les metissages: jeux et enjeux d’un lexique*”, *Revue Germanique Internationale*, n°21, 2004, p.64.

UEBERSCHLAG J., *La Coopération transfrontalière. De la nécessité d’élaborer et mettre en œuvre une véritable politique transfrontalière. Mission de réflexion et de propositions. Rapport à Monsieur Le Premier Ministre*, Assemblée Nationale, Paris, 1996.

UNEDIC, *Historique du Régime d’assurance chômage, 1959-1962*, 1983, Tome 1, pág.28.

URRUTIKOETXEA BARRUTIA M., “*El Preámbulo del RD-Ley 3/2012, o las retóricas de la manipulación*”, *RDS*, n°57, 2012, pág.32.

URTEAGA E., « *La formación profesional en Francia* », *Lan Harremanak* / 22, 2010, EHU-UPV pp.185-208.

VALDES DAL-RE F. y SOBRINO GONZALEZ G. Mª (Dir.), *Comentarios a la Ley de Empleo*, ed. La Ley, 2012, pág.69.

VALDES DEL RE F., “*Servicios públicos de empleo, crisis económica y paro*”, Relaciones Laborales, nº16/17, 1993, pp.23-37.

VALDES DEL RE F., “Cooperación y coordinación entre los Servicios Públicos de Empleo”, Relaciones Laborales nº1, 2009, pág.51-62.

VALLECILLO GAMEZ M^a-R. y MOLINA NAVARRETE C., “*La nueva Ley de fomento del autoempleo: en busca de “El Dorado”*”, RTSS. CEF, 2013, nº367, pág.59.

VALLECILLO GAMEZ M^a-R. y MOLINA NAVARRETE C., “*La reforma de segunda generación del mercado laboral: incentivos al “espíritu emprendedor” y retorno del “pensamiento mágico”*”, RTSS. CEF, 2013, nº361.

VALLEJO CIMARRA A.-M^a, “*Acción sindical y cooperación transfronteriza. Migraciones y movilidad laboral transfronteriza*”, in ALLUE BUIZA A. y MARTINEZ PEREZ E.-J. (Dir.), Relaciones Laborales y acción sindical transfronteriza, Comares, Granada, 2009, pág. 249.

VALLES Josep M., «*El Estatuto catalán de 2006 y la sentencia de 2010*» en El Notario del Siglo XXI, sept-oct. 2010, pág. 29.

VALLINDAS P.G, «*L'utilité du droit comparé en vue de la sélection des matières susceptibles d'unification* », R.H.D.I, 1949.84.

VALLS CAMPAL., “*Desaparición y persistencia de la frontera entre España y Portugal : el caso de los trabajadores transfronterizos en la Eurorregión Galicia.-norte de Portugal*”, Ritsumeikan Studies in Language and Culture, 17 (4), 2006, pp.273-289.

VAN BERKEL R. y BORGHI V., “*Introduction: the governance of activation*”. Social Policy and Society, vol.7, nº3, 2008, pp.331-340.

VANDENBROUCKE F., “*La coordination ouverte et le vieillissement: quelle valeur ajoutée pour l'Europe Sociale ?* », Europe : Nouvelles Frontières », 2001, pág.9.

VAN HAMME G., CASTIAU E. et VANDERMOTTEN C., « *Le sud-est de la province du Luxembourg : perspectives de développement et coopérations transfrontalières (Quattropôle, Lela et Grande Région)* », Notes de Recherche, Conférence Permanente du Développement Territorial Région Wallone, nº9, août 2009.

VANHOUTTE J.-M. et PENVEN A., « *Passeurs de frontières : les acteurs professionnels de la coopération transfrontalière : processus de professionnalisation et besoins de formation* » (étude du Collège coopératif de Bretagne), Mission Opérationnelle Transfrontalière, 2000.

VAN HOUTUM H., KRAMSCH O. y ZIERHOFER W. (Eds), *B/ordering Space*, Ashgate, Londres, 2005, pág.50.

VAN LANGENHOVE L., “*Décentralisation et mutualisation de compétences* », in CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE et DIRECTION GENERALE DE LA COHESION, Les politiques de cohésion sociale, acteurs et instruments, rapport nº55, 2013, pág.258.

VANIER M., « *Partager la souveraineté territoriale : objets, modes et de principe de l'Etat « glocal* », Rives méditerranéennes 25 (2006), , pág.7, pp.9-18.

VEDEL G., *Droit Administratif*, Paris 1973, pág.640.

VELASCO SAN PEDRO L-A, *Diccionario de Derecho de la competencia*, Iustel, Madrid, 2006, pp.331-341.

VELDKAMP G.-M-J., « *L'harmonisation de la sécurité sociale dans la Communauté économique européenne* », *Droit Social* n°12, 1968, pág.674.

VIANDER A., « *La crise de la technique législative* », *Droits*, 1986, n°4, pág.75.

VIDAL P., « *La cooperación interadministrativa en el ámbito local y nacional en las regiones fronterizas* », in *La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias*, DT 13/1995, Centro de Formación para la Integración Regional.

VIGOUR C., *La comparaison dans les sciences sociales – Pratiques et méthodes*, La découverte, 2005.

VILANOVA P., « *Espagne, trente ans de démocratie : notes pour un bilan* », *Pouvoirs*, 2008/1, n°124, pp.5-18.

VILLASEÑOR RODRIGUEZ I., GOMEZ GARCIA J-A., « *Investigación y documentación jurídica* », Dykinson, 2010.

VIÑAS V., *The European Union's Drive towards Public Policy Evaluation The Case of Spain*. *Evaluation*, 15, October 2009, pp.459-472.

VIOLA F., (trad. Vincente Bellver), « *De la naturaleza a los derechos. Los lugares de la ética contemporánea* », Comares, Granada, 1998, pp. 337 y ss.

VITAL-DURAND E., « *Les collectivités territoriales en France* », Hachette, 7^{ème} édition, 2008.

VOGEL L., « *Droit global* » in *Unifier le droit, le rêve impossible ?*, ed. Panthéon-Assas, Paris, 2001, p.8.

VOGLIOTTI M., « *La rhapsodie: fécondité d'une métaphore littéraire pour repenser l'écriture juridique contemporaine. Une hypothèse de travail pour le champ pénal* ». *Revue Interdisciplinaire d'Etudes Juridiques*, 2001, n°46, pp1-46.

WALLISER B., « *Les trois sources de la cumulativité en économie* », in WALLISER B. (Dir.), « *La cumulativité du savoir en science sociale* », *Revue Enquête*, EHESS, n°8, janvier 2010.

WASSENBERG B., *Vers une eurorégion, la coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000*, PIE Peter Lang, Bruxelles, 2007, pág.326.

WEISBEIN J. y PASQUIER R., *“L’Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l’intégration communautaire”*, Politique européenne n°12, L’Harmattan, janvier 2004.

WENDT A., *Social theory of international politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

WILDAVSKY A., *The Politics of Budgetary Process* (2d. ed.), Little Brown, Boston, 1974.

WILLMANN C., *« L’Emploi (I- Notion et régime juridique des politiques publiques de l’emploi) »*, Répertoire du Droit du travail, Dalloz, octobre 2004, pp.1-32.

WOO KIM S., *« Samsung : des compétences pour un avenir intelligent”*, L’Annuel de l’OCDE 2014.

WORMS J-P, *“Le Préfet et ses notables”*, Revue française de sociologie, 3, 1966, pág. 256.

WULF-MATHIS M., *Comisaría europea sobre política regional*, entrevista en LACE-Magazine n°1, hiver 1997/1998, pág.24.

YODER J.A, *“Brinding the European Union and Eastern Europe: Cross-border Cooperation and the Euroregions”*, Regional and Federal Studies, n°13, 2003, pp.90-106.

YUNG R., *« Rapport d’information fait au nom de la Commission des Affaires Européennes sur l’Europe sociale, état des lieux et perspectives »*, Rapport n°413, Sénat (2008-2009).

ZALEWSKI M. y ENLOE C., *“Questions about identity in International Relations”*, in BOOTH K. y SMITH S. (ed.), *International relations theory today*, the Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1995, pp.282-283.

ZAPIRAIN LANDA J-P, *“Capítulo II La ejecución de la política de empleo, su dimensión territorial y la estrategia europea del empleo”*, in VALDES DAL-RE F. (Dir.), *Comentarios a la Ley de Empleo*, La Ley, ed. 2012, pág.30.

ZEITLIN Z. y POCHET P. (Dir), *The Open Method of Co-ordination in Action*, The European Employment and Social Inclusion Strategies, Peter Lang, Bruxelles, 2005.

ZILLER J., *“Champ d’application du droit communautaire et de l’Union. Application territoriale”*, Jurisclasseur Europe Traité, fasc.470, 05.2006.

ZIPPELIUS R. citado por DOMENECH PASCUAL G., *« Descentralización administrativa y experimentalismo democrático”*, Cuadernos constitucionales de la Catedra Fadrique Furió Ceriol, n52/53, pp.43-67 (pág.44).

ZOBERMANN Y., *« Une histoire du chômage. De l’antiquité à nos jours »*, ed. Perrin, 2011.

ZOCO ZABALA C., *« Evaluación y delimitación de las competencias locales en Francia: problemas y ventajas de su aplicación en España”*, R.V.A.P n°86, 2010, pp.165-190.

ZUBERO, I. (1998): *El trabajo en la sociedad. Manual para una Sociología del trabajo*, Universidad del País Vasco, Bilbao, pág.78.

ZUFIAUR J-M., « *Las disparidades sociales en la UE* », Relaciones laborales: revista crítica de teoría y práctica, año 27, nº6, pp. 75-100.

INDICE LEGISLATIVO

LEGISLACION EUROPEA

Règlement n°3/58 du 25 septembre 1958, relatif à la sécurité sociale des travailleurs migrants. JOCE n°30 du 16 décembre 1958.

Reglamento CE n°1612/68 de 15 de octubre de 1968 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, DO L 257 de 19.10.1968. Derogado posteriormente por el Reglamento (UE) n° 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (DOUE L141 de 27 de mayo de 2011).

Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad. DOCE n°257 de 19 de octubre de 1968. Derogada posteriormente por la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DOUE n° L158 de 30 de abril de 2004).

Directiva 69/169/CEE del Consejo de 28 de mayo de 1969, modificada por la segunda Directiva del Consejo 72/230/CEE de 12 de junio de 1972 (DOCE L139 de 17 de junio de 1972, pág.33).

Reglamento (CEE) n°1408/71 del Consejo de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad. DOCE L149 de 5 de julio de 1971.

Reglamento (CEE)n°574/72 del Consejo de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71 relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familiares que se desplacen dentro de la Comunidad. DOCE L74 de 27 de marzo de 1972.

Segunda Directiva 72/230/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1972, relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al régimen de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos aplicables al tráfico internacional de viajeros (D.O.C.E. L139, de 17 de junio de 1972, pp 28-31).

Convention Européenne de Sécurité Sociale du Conseil de l'Europe, accord complémentaire, adoptée le 10 mars 1972 et ouverte à la signature des Etats membres depuis le 14 décembre 1972. Entrée en vigueur le 1^{er} mars 1977.

Resolución del Consejo, de 21 de enero de 1974, relativa a un programa de acción social. DOCE n° C13 de 12 de febrero de 1974.

Decisión 93/569 ce de la Comisión de 22 de octubre de 1993, relativa a la aplicación del Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, en lo que respecta, en particular, a una red creada bajo la denominación EURES (D.O.C.E L274 de 6 de noviembre de 1993).

Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. DOUE L 018 de 21 de enero de 1997.

Decisión 95/319/CE de la Comisión de 12 de julio de 1995 por la que se crea un Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo. DOUE L188 de 9 de agosto de 1995.

Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. DOCE L18 21 de enero de 1997.

Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. DOCE L18 21 de enero de 1997.

Conclusiones del Consejo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000. Apartado 38 pág.16.

Decisión 2003/8/CE de la Comisión de 23 de diciembre de 2002, por la que se aplica el Reglamento (CEE) del Consejo no 1612/68 por lo que se refiere a la puesta en relación y la compensación de las ofertas y demandas de empleo (DOUE L 5 de 10 de enero de 2003).

Decisión del Consejo de 6 de marzo de 2003 por la que se crea la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo. DOUE L70 de 14 de marzo de 2003.

Carta de EURES de 4 de abril de 2003, (2003/C 106/03), (DOUE C106 de 3 de mayo de 2003 pág.3).

Artículos 3.1, 3.2, 3.3 del Reglamento (CE) n°1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas.

Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y Del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales. DOUE L134 de 30 de abril de 2004.

Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) N° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE. DOUE L158 de 30 de abril de 2004.

Reglamento (CE) n°883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, modificado por última vez por el Reglamento (UE) n°1224/2012 de la Comisión de 18 de diciembre de 2012. DOUE L166 de 30 de abril de 2004, versión consolidada de 8 de enero de 2013.

Reglamento (CE) n°883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DOCE L166 de 30 de abril de 2004 –texto consolidado de 1 de enero de 2014.

Decisión (2005/600/CE) del Consejo de 12 de julio de 2005 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. DOUE L205 6 agosto de 2005.

Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n°1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (“Reglamento IMI”). DOUE L354 de 20 de diciembre de 2013.

Reglamento (CE) N°1082/2006 de 5 de julio 2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). (DOUE de 31 de julio, L.210/19).

Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición), DOUE L204 de 26 de julio de 2006.

Reglamento (CE) n o 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006 , relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n o 1784/1999, DOUE L 210 de 31.7.2006.

Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) DOUE L 210 de 31.7.2006.

Reglamento (ce) N°1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) no 1260/1999. DOUE de 31 de julio de 2006, L.210/25.

Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion (JOUE L 291 du 21.10.2006, p.11).

Decisión del Consejo de 6 de octubre de 2006 acerca de las orientaciones estratégicas comunitarias en materia de cohesión (JOUE L 291 de 21.10.2006, p.11).

Resolución del Parlamento Europeo sobre la función de las «eurorregiones» en el desarrollo de la política regional (2004/2257(INI)), DO C 285 E de 22.11.2006, p. 16 y 71, 72.

Reglamento (CE) n o 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006 , por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n o 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) n o 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, *DO L 371 de 27.12.2006*.

Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. JOUE L376 du 27 décembre 2006.

Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a la creación de un marco europeo de cualificaciones para el aprendizaje permanente. DOUE C111 de 6 de mayo de 2008.

Decisión 2008/618/CE del Consejo, de 15 de julio de 2008. DOUE L198 de 26 de julio de 2008.

Directiva 2008/104/ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal. DOUE L 327 de 5 de diciembre de 2010.

Decisión n o A2 de 12 de junio de 2009, relativa a la interpretación del artículo 12 del Reglamento (CE) n o 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la legislación aplicable a los trabajadores desplazados y a los trabajadores por cuenta propia. DOUE C106 de 24 de abril de 2010.

Decisión U2 de 12 de junio de 2009, dela Comisión Administrativa de Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social, relativa al ámbito de aplicación del artículo 65, apartado 2, del Reglamento (CE) n o 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, que se refiere al derecho a las prestaciones de desempleo de las personas en situación de desempleo total, que no sean trabajadores fronterizos, residentes en el territorio de un Estado miembro distinto del Estado miembro competente durante su último período de actividad por cuenta ajena o por cuenta propia. DOUE C106 de 24 de abril de 2010.

Reglamento (CE) n o 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009 por el que se adoptan las normas de aplicación del reglamento (CE) n o 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social. DOCE L284 de 30 de octubre de 2009 – texto consolidado de 8 de enero de 2013), modificado por: Reglamento (UE) n o 1244/2010 de la Comisión de 9 de diciembre de 2010 (DOUE L338 de 22 de diciembre de 2010).

Reglamento (CE) n o 988/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009 , por el que se modifica el Reglamento (CE) n o 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y se determina el contenido de sus anexos. DOUE L 284 de 30 de octubre de 2009.

Reglamento (CE) nº988/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009. DOUE L284 de 30 de octubre de 2009.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. DOUE C83 de 30 de marzo de 2010.

Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2010, sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión. DOUE L191 de 23 de julio de 2010, pág.28; Decisión del Consejo de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. DOUE L308 de 24 de noviembre de 2010.

Decisión 2010/707/UE del Consejo, de 21 de octubre de 2010. DOUE L 308 de 24 de noviembre de 2010.

Carta de EURES de 26 de octubre de 2010, (2010/C 311/05), (DOUE C311 de 16 de noviembre de 2010).

Reglamento (UE) nº1244/2010 de la Comisión de 9 de diciembre de 2010 DOUE L338 de 22 de diciembre de 2010.

Reglamento (UE) N o 492/2011 del parlamento europeo y del consejo de 5 de abril de 2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión. DOUE L141 de 27 de mayo de 2011.

Decisión 2011/308/UE del Consejo, de 19 de mayo de 2011. DOUE L 138 de 26 de mayo de 2011.

Reglamento (UE) nº1175/2011 del Parlamento y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) nº1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. DOUE L 306 de 23 de noviembre de 2011.

Reglamento (UE) Nº465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de mayo de 2012. DOUE L149 de 8 de junio de 2012

Decisión 2012/238/UE del Consejo, de 26 de abril de 2012. DOUE L 119 de 4 de mayo de 2012.

Reglamento (UE) n °465/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, por el que se modifican el Reglamento (CE) nº883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) nº987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) nº883/2004. DOUE L149 de 8 de junio de 2012.

Reglamento (UE) nº1024/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior y por el que se deroga la Decisión 2008/49/CE de la Comisión (“Reglamento IMI”). DOUE L316 de 14 de noviembre de 2012.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. DOUE 2012/C 326/02 de 26 de octubre de 2012.

Decisión de Ejecución de la Comisión de 26 de noviembre de 2012 relativa a la aplicación del Reglamento de Ejecución (UE) n o 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la puesta en relación y la compensación de las ofertas y demandas de empleo y el restablecimiento de EURES DOUE L328 de 28 de noviembre de 2012.

Reglamento (UE) nº1224/2012 de la Comisión de 18 de diciembre de 2012. DOUE L349 de 19 de diciembre de 2012.

Decisión 2013/208/UE del Consejo, de 22 de abril de 2013. DOUE L 118 de 30 de abril de 2013.

Recomendación del Consejo, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. DOUE C120 de 26 de abril de 2013.

Reglamento (UE) Nº1296/2013 del Parlamento y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 relativo a un Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) y por el que se modifica la Decisión nº283/2010/UE por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013.

Reglamento (UE) nº 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013.

Reglamento (UE) nº 1300/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo de Cohesión y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1084/2006. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013.

Reglamento (UE) nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013.

Reglamento (UE) nº 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013.

Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013.

Reglamento (UE) nº1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº1081/2006 del Consejo. DOUE L 347 de 20 de diciembre de 2013.

Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013. DOUE L347 de 20 de diciembre de 2013.

Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 sobre medidas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de la libre circulación de los trabajadores. DOUE L128 de 30 de abril de 2014.

Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, y por la que se modifica el Reglamento (UE) nº1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (“Reglamento IMI”). DOUE L159 de 28 de mayo de 2014.

Decisión nº573/2014 del Parlamento Europeo del Consejo de 15 de mayo de 2014 sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE). DOUE L159 de 28 de mayo de 2014.

Otras:

Licitación VT/2014/045: Viabilidad y valor añadido de un programa de subsidio de desempleo europeo. DOUE 2014/S 137-245136 de 19 de julio de 2014.

Licitación VT/2014/061: Contrato de servicios para la elaboración de medidas para fomentar la cooperación entre los servicios de empleo público, en particular, los servicios para la implementación de un concepto de aprendizaje comparativo en la red de los servicios de empleo público. DOUE 2014/S 148-265393 de 5 de agosto de 2014.

LEGISLACION ESPAÑOLA:

Decreto 25 de mayo de 1931, Reglamento del 30 de septiembre de 1931.

Convenio nº88 relativo a la organización del servicio del empleo (adoptado en San Francisco, 31ª reunión CIT de 9 de junio de 1948 y entrada en vigor el 10 de agosto de 1950).

Decreto Ley nº10/1959, el 21 de julio de 1959 de ordenación económica. BOE nº174 de 22 de julio de 1959.

Acuerdo complementario entre España y Francia relativo a los trabajadores fronterizos del 25 de enero de 1961 (BOE nº62 de 21 de marzo de 1962 pág. 3862).

Ley 62/1961, de 22 de julio, por la que se implanta el Seguro Nacional de Desempleo. BOE nº175 de 24 de julio de 1961.

Decreto 907/1966, de 21 de abril, aprobado el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social. BOE nº96 de 22 de abril de 1966.

Real Decreto-ley 2076/1976, de 30 de octubre, por el que se deroga el Decreto-ley de 23 de junio de 1937, sobre régimen económico-administrativo de las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya. BOE nº267, de 8 de noviembre de 1976.

Ley 1/1977, de 4 de enero, de Reforma Política. BOE nº4 de 5 de enero de 1977.

Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo. BOE nº58 de 9 de marzo de 1977.

Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical. BOE nº80 de 4 de abril de 1977.

Real Decreto Ley 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico del País Vasco. BOE nº 5 de 6 de enero de 1978.

Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de agricultura, industria, comercio y urbanismo (BOE. 21-08-1978).

Real Decreto 2488/1978, de 25 de agosto, sobre transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materias de Interior, Turismo, Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y Transportes (BOE. 26-10-1978).

Real Decreto 2021/1978, de 15 de septiembre, por el que se determina el régimen del personal de LA Administración Civil del Estado afectado por transferencias de funciones y servicios a los entes preautonómicos (BOE. 29-08-1978).

Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo. BOE nº276 de 18 de noviembre de 1978.

Real Decreto 2209/1979, de 7 de septiembre, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de Agricultura, Sanidad y Trabajo (BOE. 21-09-1979).

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. BOPV de 12 de Enero de 1980 y BOE de 22 de Diciembre de 1979.

Resolución del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación por la que se acuerda la publicación del Acuerdo Marco Interconfederal para la negociación colectiva suscrito por la Unión General de Trabajadores (UGT) y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE). BOE nº21, de 24 de enero de 1980.

Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores. BOE nº 64, de 14 de marzo de 1980.

Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, con novedades relativas a las Comunidades Autónomas. (BOE nº250, de 17 de octubre de 1980).

Ley 12/1981, de 13 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. BOE nº127 de 28 de Mayo de 1981.

Real Decreto 1325/1981, de 19 de junio, sobre transferencias de las funciones y servicios derivados de las prestaciones por desempleo (BOE nº162 de 6 de julio de 1981).

Ley Orgánica 2/1982 de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. BOE nº121 de 21 de mayo de 1982.

Ley 4/1983, de 29 de junio, de fijación de la jornada máxima legal en cuarenta horas y de las vacaciones anuales mínimas en treinta días. BOE nº 155, de 30 de junio de 1983.

Ley 12/1983, de 14 de octubre, de Proceso Autonómico. BOE nº247 de 15 de octubre de 1983.

Ley 32/1984, de 2 de agosto, sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores. BOE nº186, de 4 de agosto de 1984.

Resolución de 9 de octubre de 1984, del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, por la que se acuerda la publicación del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 1985-1986, integrante del Acuerdo Económico y Social (AES), suscrito por la Unión General de Trabajadores (UGT) y las Confederaciones Empresariales CEOE y CEPYME. BOE nº243, de 10 de octubre de 1984.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE nº80, de 3 de abril de 1985).

Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo. BOE nº109 de 7 de mayo de 1985.

Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (BOE nº 189 de 8 de agosto de 1985).

Real Decreto 1458/1986, de 6 de junio, por el que se determina la estructura orgánica del Instituto Nacional de Empleo. BOE Nº169 de 16 de julio de 1986.

Real Decreto 355/1991, de 15 de marzo, por el que se regulan las Comisiones de Seguimiento de la Contratación en el seno de las Comisiones Ejecutivas Provinciales o Insulares del Instituto Nacional de Empleo. BOE Nº69 de 21 de marzo de 1991.

Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, ed. INAP, Madrid, 1992. Los Acuerdos Autonómicos se articulan en torno a una presentación, un preámbulo, unos acuerdos político-administrativos y documentación anexa.

Real Decreto-Ley 1/1992, de 3 de abril, de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo. BOE nº84, de 7 de abril de 1992.

Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo. BOE nº186, de 4 de agosto.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. BOE nº 285 de 27 de Noviembre de 1992.

Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo. BOE nº313 de 31 de diciembre de 1993.

Decreto 100/1994, de 22 de febrero, por el que se crea y regula el Consejo Vasco de Formación Profesional. BOPV nº52 de 16 de marzo de 1994.

Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación. BOE nº122 de 23 de mayo de 1994.

Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, y del texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. BOE» nº 122, de 23 de mayo de 1994.

Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal. BOE nº131 de 2 de junio de 1994.

Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. BOE nº154 de 29 de junio de 1994.

Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE nº 75 de 29 de marzo de 1995.

Real Decreto 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo. BOE nº109 de 8 de mayo de 1995.

Ley 2/1997 de 13 de marzo, que regula la Conferencia para los asuntos relativos a las comunidades europeas (BOE nº 64 de 15 de marzo de 1997, p. 8518).

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. BOE nº90 de 15 de abril de 1997.

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. BOE nº70 de 23 de marzo de 1999.

Real Decreto-ley 8/1997, de 16 de mayo, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida. BOE nº118 de 17 de mayo de 1997.

Real Decreto 1050/1997, de 27 de junio, sobre traspaso a la Generalidad de Cataluña de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación. BOE nº180 de 29 de julio de 1997.

Real Decreto 1317/1997 de 1 de agosto sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (BOE, nº 207, de 29 de agosto de 1997, págs. 25908-25910).

Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, BOE nº274 de 15 de noviembre de 1997.

Decisión de 14 de noviembre de 1997 de la Secretaría de Estado para las Administraciones territoriales, que ordena la publicación en el "Boletín Oficial del Estado", del acuerdo de la Conferencia para los asuntos relativos a las comunidades europeas y del acuerdo de la

Comisión Nacional de la Administración Local acerca del procedimiento a seguir de conformidad con el Real Decreto 1317/1997 de 1 de agosto relativo a la comunicación previa a la Administración General del Estado y a la publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza entre Comunidades Autónomas, Colectividades locales y colectividades territoriales extranjeras (BOE nº 297 de 12 de diciembre de 1997).

Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Mejora del Mercado de Trabajo y el Fomento de la Contratación Indefinida. BOE nº312, de 30 de diciembre de 1997.

Ley 64/1997, de 26 de diciembre, por la que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo. BOE nº312 de 30 de diciembre de 1997.

Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y por los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social. BOE nº132 de 3 de junio de 1988.

Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social (BOPV nº105 de 8 de junio de 1998); Ley 9/1999, de 6 de abril, para una Carta de derechos sociales (BON nº43 de 9 de abril de 1999).

Real Decreto-Ley 15/1998, de 27 de noviembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad. BOE nº285 de 28 de noviembre de 1998.

Resolución de 5 de marzo de 1999, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se ordena la publicación del Convenio de cooperación transfronteriza suscrito entre los municipios de Irún, Hondarribia (España) y Hendaya (Francia) para la creación del Consorcio Bidasoa.-Txingudi. (BOE, nº73, de 26 de marzo de 1999).

Real Decreto 432/1999, de 12 de marzo, de adaptación de diversos organismos autónomos a las previsiones de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. BOE nº70 de 23 de marzo de 1999.

Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional. BOE nº 286 de 30 de Noviembre de 1999.

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. BOE nº298 de 14 de Diciembre de 1999.

Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social. BOE nº40 de 16 de febrero de 2000.

Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero, por el que se regula un programa para el año 2000, de inserción laboral para los trabajadores desempleados de larga duración, en situación de necesidad, mayores de cuarenta y cinco años. BOE nº60 de 10 de marzo de 2000.

Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social. BOE nº189 de 8 de agosto de 2000.

Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001. BOE nº312 de 29 de diciembre de 2000.

Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. BOE nº313 de 30 de diciembre de 2000.

Real Decreto-Ley 5/2001, de 2 de marzo, de medidas urgentes de Reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad. BOE nº54 de 3 de marzo de 2001.

Real Decreto 781/2001, de 6 de julio, por el que se regula un programa para el año 2001 de renta activa de inserción para trabajadores desempleados de larga duración, mayores de cuarenta y cinco años. BOE nº162 de 7 de julio de 2001.

Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad. BOE nº 164 de 10 de Julio de 2001.

Orden del Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales, de 14 de noviembre de 2001 por la que se regulan el programa de Escuelas Taller y Casas de Oficios y las Unidades de Promoción y Desarrollo y se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dichos programas. BOE nº79 de 21 de noviembre de 2001.

Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del Orden Social. BOE nº313 de 31 de diciembre.

Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. BOE nº125 de 22 de mayo de 2002.

Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. BOE nº 147, de 20 de junio de 2002.

Real Decreto 683/2002, de 12 de julio, por el que se regulan las funciones y procedimientos de gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo. BOE nº182 de 31 de julio de 2002.

Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. BOE nº298 de 13 de diciembre de 2002.

Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, en materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo. BOE nº20 de 23 de enero de 2008.

Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003. BOE nº313 de 31 de diciembre de 2002.

Real Decreto 468/2003, de 25 de abril, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de la gestión realizada por el por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación. BOE nº102 de 29 de abril de 2003.

Real Decreto 945/2003, de 18 de julio, por el que se regula para el año 2003 el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. BOE nº 187 de 6 de agosto de 2003.

Preámbulo del Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catalogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. BOE nº223, de 17 de septiembre de 2003.

Orden TAS/2643/2003, de 18 de septiembre, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones para la puesta en práctica de programas experimentales en materia de empleo. BOE nº232 de 27 de septiembre de 2003.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. BOE nº284 de 27 de noviembre de 2003, por el que se aprueba el texto refundido de la ley sobre infracciones y sanciones en el orden social. BOE nº189 de 8 de agosto de 2000.

Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. BOE nº301 de 17 de diciembre de 2003.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, relativa a las medidas para la modernización del gobierno local. BOE nº 301 de 17 de diciembre de 2003.

Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento general de recaudación de la Seguridad Social. BOE nº153 de 24 de junio de 2004.

Orden TAS/1562/2005, de 25 de mayo, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio. BOE nº 130 de 1 de junio de 2005.

Decisión de 10 de noviembre de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, que publica el Convenio de cooperación transfronteriza entre las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón, Navarra, País Vasco y las regiones francesas de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées y Aquitaine (BOE nº 279, de 22 de noviembre de 2005, p.38289).

Decisión de la Secretaría de Estado de la Cooperación territorial, que publica el Convenio transfronterizo de Cooperación Transfronteriza entre las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón, Navarra, el País Vasco y las Regiones francesas de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées y Aquitaine, sobre la creación del Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (BOE nº 279 de 22 de noviembre de 2005).

Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006. BOE nº312 de 30 de diciembre de 2005.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE nº106 de 4 de mayo de 2006.

Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo. BOE» nº 141, de 14 de junio de 2006.

Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo (BOE nº290 de 5 de diciembre de 2006).

Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior. BOE nº 299 de 15 de Diciembre de 2006.

Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. BOE nº312 de 30 de diciembre de 2006.

Orden TAS/195/2007, de 2 de febrero, por la que se establece la concesión de subvenciones para financiar programas destinados a la formación e inserción de trabajadores inmigrantes. BOE nº32 de 6 de febrero de 2007.

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE nº71 de 23 de marzo de 2007.

Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. BOE nº87 de 11 de abril de 2011.

Resolución de 15 de junio de 2007, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio por el que se modifica el «Convenio de colaboración entre el Instituto Nacional de Empleo y la Consejería de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, por el que se autoriza la actuación del Servicio Vasco de Colocación/Langai para constituirse como Agencia de Colocación sin fines lucrativos». BOE nº218 de 11 de septiembre de 2007.

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. BOE nº150 de 23 de junio de 2007.

Orden TAS/2307/2007, de 27 de julio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de demanda y su financiación, y se crea el correspondiente sistema telemático, así como los ficheros de datos personales de titularidad del Servicio Público de Empleo Estatal. BOE nº182 de 31 de julio de 2007.

Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, en materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo, BOE nº20 de 23 de enero de 2008.

Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad. BOE nº27 de 31 de enero de 2008.

Real Decreto 37/2008 de 18 de enero que adopta las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) nº1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (A.E.C.T) - BOE nº17 de 19 de enero de 2008.

Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación. BOE nº67 de 18 de marzo de 2008.

Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto, por el que se aprueba la estructura orgánica y de participación institucional del Servicios Público de Empleo Estatal. BOE nº201, de 20 de agosto de 2008.

Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación. BOE nº290 de 2 de diciembre de 2008.

Resolución de 31 de marzo de 2009, de la Secretaría General Técnica, por la que se da publicidad a la inscripción de los estatutos de la “Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero-Douro”. (BOE, nº97, de 21 de abril de 2009, pág. 36160-36182).

Orden TIN/2189/2009, de 31 de julio, por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo General, de la Comisión Ejecutiva Central y las Comisiones Ejecutivas Territoriales del Servicio Públicos de Empleo Estatal. BOE nº192 de 10 de agosto de 2009.

Resolución de 28 de septiembre de 2009, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica la renovación del Convenio de cooperación transfronteriza Bidasoa.-Txingudi entre los Ayuntamientos de Hendaya, Hondarribia e Irún. BOE, nº 247, de 13 de octubre de 2009.

Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local. BOE nº259 de 27 de octubre de 2009.

Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. BOE nº278 de 18 de noviembre de 2009.

Resolución de 9 de febrero de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por el que se publican los estatutos modificados del Consorcio para la Gestión, Conservación y Explotación del túnel de Bielsa.-Aragnouet y sus accesos, creado por convenio de cooperación transfronteriza suscrito por la Comunidad Autónoma de Aragón y el Departamento de Altos Pirineos. BOE, nº45, de 20 de febrero de 2010.

Resolución de 11 de febrero de 2010, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2010, 2011 y 2012. BOE nº46 de 22 de febrero de 2010.

Resolución de 5 de marzo de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se crea la Sede Electrónica del Servicio Público de Empleo Estatal. BOE nº66 de 17 de marzo de 2010.

Real Decreto-Ley 7/2010, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva. BOE nº139 de 11 de junio de 2011.

Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. BOE nº 147 de 17 de junio de 2010.

Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. BOE nº227 de 18 de septiembre de 2010.

Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal (BOE nº277 de 16 de noviembre de 2010).

Resolución de 13 de diciembre de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la inscripción de los estatutos de la “Agrupación Europea de Cooperación Territorial Hospital de Cerdaña”. BOE, nº 36, de 11 de febrero de 2011.

Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. BOE nº311 de 23 de diciembre de 2010.

Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación. BOE nº318 de 31 de diciembre de 2010.

Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. BOE nº37 de 12 de febrero de 2011.

Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero de 2011. BOE nº43 de 19 de febrero de 2011.

Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. BOE nº43 de 19 de febrero de 2011.

Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social. BOE nº155 de 30 de junio de 2011.

Resolución de 28 de julio de 2011, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma del País Vasco por el que se regulan las funciones y el régimen de funcionamiento de la Comisión de Coordinación y Seguimiento así como los términos de la cooperación en el marco del traspaso de funciones y servicios a esa Comunidad Autónoma en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo. BOE nº191 de 10 de agosto de 2011.

Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. BOE nº182 de 30 de julio de 2011.

Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. BOE nº208 de 30 de agosto de 2011.

Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. BOE nº279 de 19 de noviembre de 2011.

Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. BOE nº276 de 16 de noviembre de 2011).

Resolución de 14 de noviembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011, por el que se aprueba la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (Estrategia 55 y más). BOE nº283 de 24 de noviembre de 2011.

Real Decreto 1712/2011, de 18 de noviembre, de modificación de medios patrimoniales y personales adscritos a las funciones y servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE nº284 de 25 de noviembre de 2011.

Resolución de 19 de noviembre de 2011, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se crea la nueva Sede Electrónica del Organismo. BOE nº237 de 1 de octubre de 2011.

Resolución de 21 de diciembre de 2011, de la Secretaría General técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con el Gobierno Vasco, en materia de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social. BOE nº312 de 28 de diciembre de 2011.

Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. BOE nº315 de 31 de diciembre de 2011.

Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. BOE nº36 de 11 de febrero de 2012.

Resolución de 2 de julio de 2012, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones a los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios y de Talleres de Empleo, en el ámbito exclusivo de gestión del citado Servicio, de proyectos en colaboración con órganos de la Administración General del Estado. BOE nº171 de 18 de julio de 2012.

Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. BOE nº 162, de 7 de julio de 2012.

Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. BOE nº168 de 14 de julio de 2012.

Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2012. BOE nº186 de 4 de agosto de 2012.

Real Decreto-Ley 23/2012 de 24 de agosto por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. BOE nº204 de 25 de agosto de 2012.

Dictamen del Consejo de Estado, expediente nº1041/2012, sobre el proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual, de 18 de octubre de 2012.

Real Decreto 1674/2012, de 14 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la financiación de la acción "Tu primer trabajo EURES". BOE nº301 de 15 de diciembre de 2012.

Real Decreto-Ley 1/2013 de 25 de enero por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas. BOE nº23 de 26 de enero de 2013.

Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empresa. BOE nº47 de 23 de febrero de 2013. Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. BOE nº179 de 27 de julio de 2013.

Resolución de 11 de marzo de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Convenio de cooperación transfronteriza para la adhesión del Organismo Andorrano de Cooperación Transfronteriza al Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. BOE nº72 de 25 de marzo de 2013.

Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo. BOE nº65 de 16 de marzo de 2013.

Resolución de 27 de marzo de 2013, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se convocan subvenciones en el año 2013, para la realización de un programa de formación e inserción laboral de demandantes de empleo en tecnologías de la información y de las comunicaciones y de la economía digital. BOE nº122 de 22 de mayo de 2013.

Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. BOE nº161 de 6 de julio de 2013.

Resolución de 31 de julio de 2013, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones a los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios y de Talleres de Empleo, en el ámbito exclusivo de gestión del citado Servicio, de proyectos en colaboración con órganos de la Administración General del Estado. BOE nº213 de 5 de septiembre de 2013.

Real Decreto-Ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social. BOE nº179 de 27 de julio de 2013.

Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, corroborado en la versión definitiva de dichas medidas a través del artículo 6 de la Ley 1/2014, para la protección de los

trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social. BOE nº52 de 1 de marzo de 2014.

Resolución de 28 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2013. BOE nº217 de 10 de septiembre de 2013.

Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. BOE nº233 de 28 de septiembre de 2013.

Ley 1/2013, de 10 de octubre, de Aprendizaje a lo largo de la Vida. BOPV nº199 de 17 de octubre de 2013.

Resolución de 17 de octubre de 2013, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre cesión de información a la Inspección de Trabajo del País Vasco. BOE nº260 de 30 de octubre de 2013.

Orden ESS/2198/2013, de 21 de noviembre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2013, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral, financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. BOE nº283 de 26 de noviembre de 2013.

Resolución de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal por la que se convocan los actos de apertura de los sobres números 2 y 3 de la licitación de un acuerdo marco para la selección de agencias de colocación para la colaboración de los servicios públicos de empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas. BOE nº301 de 17 de diciembre de 2013.

Real Decreto-Ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores. BOE nº305 de 21 de diciembre de 2013.

Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. BOE nº 309 de 26 de diciembre de 2013.

Orden ESS/2518/2013, de 26 de diciembre, por la que se regulan los aspectos formativos del contrato para la formación y el aprendizaje, en desarrollo del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual. BOE nº10 de 11 de enero de 2014.

Ley 7/2014, de 21 de abril, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad autónoma del País Vasco. BOE nº97 de 22 de abril de 2014.

Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. BOE nº163 de 5 de julio de 2014.

Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. BOE nº231 de 23 de septiembre de 2014.

Resolución de 16 de septiembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de septiembre de 2014, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2014, según lo establecido en el artículo 4 ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. BOE nº232 de 24 de septiembre de 2014.

LEGISLACION VASCA

Declaración política del Consejo General Vasco. BOPV 15.06.1978.

Anuncio de los objetivos prioritarios del Consejo General Vasco. BOPV de 1 de julio de 1978.

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. BOPV nº32 de 12 de enero 1982.

Ley 2/1981 de 12 de febrero, sobre reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento Vasco. BOPV nº 7 de 21 de Marzo de 1981, BOE nº 107 de 04 de Mayo de 2012.

Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre “Ley de Gobierno”. BOPV nº46 de 27 de julio de 1981, modificada por la Ley 10/2012, de 30 de mayo, de reforma de la Ley 77/1981, de 30 de junio, de Gobierno. BOPV nº144 de 16 de junio de 2012.

Reglamento del Parlamento Vasco, aprobado en sesión Plenaria ordinaria de 11 de febrero de 1983. BOPV nº25 de 26 de febrero de 1983.

Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de “Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos”. BOPV nº182 de 10 de diciembre de 1983.

Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y se regula la institución del Ararteko. BOPV nº63 de 22 de marzo de 1985.

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. BOE de 2 de julio de 1985.

Ley 1/1988, de 5 de febrero, del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. BOPV nº44 de 3 de marzo de 1988.

Ley 3/1989, de 30 de mayo, de armonización, coordinación y colaboración fiscal. BOPV nº109 de 9 de junio de 1989, modificada por la Ley 4/1998, de 6 de marzo.

Resolución de la Presidencia por la que se regula las relaciones con el Ararteko. BO Parlamento Vasco nºC-I-4-a/ de 22 de diciembre de 1989.

Decreto 410/1991, de 9 de julio, del Fondo Aquitania-Euskadi. BOPV nº154 de 31 de julio de 1991. Decreto 268/1993, de 21 de septiembre, de modificación del Decreto por el que se regula el Fondo para la Cooperación Aquitania-Euskadi. BOPV nº207 de 26 de octubre de 1993.

Decreto 142/1993, de 11 de mayo, por el que se autoriza a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco la creación de la sociedad anónima pública para la promoción de la formación y el empleo. BOPV nº 108 de 10 de junio de 1993.

Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi. BOPV nº 145 de 01 de Agosto de 1994 y BOE nº 30 de 04 de Febrero de 2012 modificado por la Ley 6/2012. BOPV nº51 de 12 de marzo de 2012.

Ley 14/1994, de 30 de junio, redactado por el número 1 de la disposición final primera de la Ley 4/2013, 20 diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2014. BOPV nº 247 de 30 de diciembre de 2013.

Orden de 24 de marzo de 1997, del Consejero de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, por la que se inscribe en el Registro de Fundaciones del País Vasco la denominada "Fundación Hobetuz-Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua / Langileen Prestakuntzarako Euskal Fundazioa. BOPV nº74 de 21 de abril de 1997.

Resolución 3/1998, de 28 de enero, del Director de la secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación de los Convenios de colaboración transfronteriza celebrados por el Gobierno Vasco y por las Entidades Forales y Locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que se indican. BOPV nº32 de 17 de febrero de 1998.

Decreto 34/1998, de 3 de marzo, por el que se crea el Observatorio del Sistema Vasco de Formación Profesional. BOPV nº53 de 18 de marzo de 1998.

Decreto 119/1998, de 23 de junio, por el que se crea el Instituto Vasco de Cualificaciones y Formación Profesional. BOPV nº130 de 13 de julio de 1998.

Decreto 222/1998, de 8 de septiembre, por el que se modifica el Decreto que crea y regula el Consejo Vasco de Formación Profesional. BOPV nº180 de 22 de septiembre de 1998.

Decreto 62/2001, de 3 de abril, por el que se crea la Agencia Vasca para la Evaluación de la Competencia y de la Calidad de la Formación Profesional. BOPV nº79 de 26 de abril de 2001.

Resolución 12/2007, de 11 de abril, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación de los convenios celebrados por el Gobierno Vasco, que se indican. Anexo I Convenio de cooperación transfronteriza relativo a la Conferencia Eurorregional de 1 de marzo de 2007. BOPV nº78 de 24 de abril de 2007.

Orden de 28 de diciembre de 2007, de los Consejeros de Justicia, Empleo y Seguridad Social y de Educación, Universidades e Investigación, por la que se regula un nuevo modelo organizativo de los Ciclos Formativos de Formación Profesional con una oferta flexible, que permite combinar formación y actividad laboral. BOPV nº11 de 16 de enero de 2008.

Artículo 13 del Decreto 51/2008, de 18 de marzo, del Fondo Común Aquitania-Euskadi. (BOPV nº60 de 31 de marzo de 2008, que deroga el Decreto 410/1991, de 9 de julio.

Resolución de 31 de marzo de 2008, del Secretario General de la Presidencia, por la que se convocan ayudas con cargo al Fondo Común de Cooperación Aquitania-Euskadi. BOPV nº61 de 1 de abril de 2008.

Reglamento del Parlamento Vasco en sesión plenaria de 23 de diciembre de 2008. BOPV nº34 de 18 de febrero de 2009.

Reglamento de organización y funcionamiento de la institución de Ararteko. BOPV nº56 de 24 de marzo de 2010.

Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo. BOPV nº207 de 2 de noviembre de 2011.

Resolución 49/2011, de 15 de diciembre, de la Directora de la Secretaria del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación de los Convenios celebrados por el Gobierno Vasco, que se indican. Convenio de colaboración con la Región Aquitania para la constitución de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial “Eurorregión Aquitania/Euskadi” de 12 de diciembre de 2011, que figura como anexo I. BOPV nº8 de 12 de enero de 2012.

Decreto 82/2012, de 22 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de Lanbide-Servicio de Empleo. BOPV nº108 de 4 de junio de 2012.

Orden de 3 de octubre de 2012, de las Consejeras de Educación, Universidades e Investigación, y de Empleo y Asuntos Sociales y por el que se establecen las bases reguladoras del programa HEZIBI de formación y trabajo en alternancia para jóvenes. BOPV nº195 de 5 de octubre de 2012.

Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos. BOPV nº243 de 17 de diciembre de 2012, modificado por el Decreto 8/2013, de 1 de marzo, del Lehendakari, de modificación del Decreto de creación, supresión y modificación departamentos de la Administración de la Comunidad autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

Propuesta de decisión del parlamento europeo y del consejo sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE) de 17 de junio de 2013.

Decreto 463/2013, de 17 de diciembre, se crea el Registro Vasco de Certificados de Profesionalidad y acreditaciones Parciales Acumulables, y se establece el procedimiento para su registro y expedición. BOPV nº242 de 20 de diciembre de 2013.

Recomendación general del Ararteko 1/2014, de 20 de enero.

Resolución de 21 de enero de 2014, del Viceconsejero de Formación Profesional, por la que se hacen públicos los procedimientos y plazos para la presentación de proyectos de formación profesional dual en régimen de alternancia por parte de centros privados y centros públicos no dependientes del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura de la Comunidad Autónoma del País Vasco. BOPV nº30 de 13 de febrero de 2014.

LEGISLATION FRANCESA

Loi du 28 pluviôse an VIII relative à la division du territoire de la République et à l'administration. Bull. lois n°17, texte n°115.

Décret du 28 mars 1852 sur la décentralisation administrative. Bull. lois n° 508, 25 mars 1852.

Loi n°1871-08-10, du 10 août 1871 relative aux conseils généraux. Bull. lois du 29 août 1871.

Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale. JORF du 6 avril 1884.

Loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice 1905. Recueil Duvergier, p.268.

Loi du 25 juillet 1919 dite Astier, codifiée, organisation de l'enseignement technique industriel et commercial. JORF du 27 juillet 1919.

Loi du 11 octobre 1940 relative à l'utilisation des travailleurs sans emploi. JORF du 29 octobre 1940.

Ordonnance du 3 juillet 1944 organisation provisoire des services départementaux et régionaux du travail et de la main d'œuvre. JORF du 30 août 1944.

Ordonnance n° 45-2604 du 2 novembre 1945 relative à la procédure de modification des circonscriptions administratives territoriales. JORF du 3 novembre 1945.

Loi n° 48-1915 du 20 décembre 1948 autorisant le Président de la République à ratifier la convention n° 44 assurant aux chômeurs involontaires des indemnités ou des allocations. JORF du 21 décembre 1948.

Décret n° 49-39 du 11 janvier 1949 Décret n° 49-39 du 11 janvier 1949 relatif à la formation professionnelle accélérée et réduisant le nombre de centres subventionnés par l'Etat. JORF du 12 janvier 1949.

Décret n°51-319 du 12 mars 1951 fixant les conditions d'attribution des allocations de chômage. JORF du 13 mars 1951.

Décret n°53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France (JORF du 15 mars 1953 page 2436).

Décret N°55-873 du 30 juin 1955 du Ministère des finances et des affaires économiques relatif à l'établissement de programmes d'action régionale. JORF du 2 juillet 1955.

Ordonnance n°59-129 du 7 janvier 1959 relative à l'action en faveur des travailleurs sans emploi. JORF du 9 janvier 1959.

Décret n°59-171 du 7 janvier 1959 portant harmonisation des circonscriptions administratives de la France métropolitaine en vue de la mise en œuvre des programmes d'action régionale. JORF du 11 janvier 1959.

Arrêté du 12 mai 1959 agrément de la convention nationale du 31-12-1958 créant un régime national interprofessionnel d'allocations spéciales aux travailleurs sans-emplois de l'industrie et du commerce et des textes qui lui sont annexes. JORF du 15 mai 1959.

Loi n°59-960 du 31 juillet 1959 relative à diverses dispositions tendant à la promotion sociale. JORF du 6 août 1959.

Loi n°59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés. JORF du 3 janvier 1960.

Décret n°60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives. JORF du 3 juin 1960.

Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Loi n°63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963.

Loi n°63-1240 du 18 décembre 1963 relative au fonds national de l'emploi (FNE). JORF du 20 décembre 1963.

Décret n°64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et à la déconcentration administrative JORF du 20 mars 1964.

Décret n°64-251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale. JORF du 20 mars 1964.

Décret n°64-260 du 14 mars 1964 portant statut des sous-préfets. JORF du 20 mars 1964.

Loi n°66-892 du 3 décembre 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle. JORF du 4 décembre 1966.

Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines. JORF du 4 janvier 1967.

Ordonnance n°67-578 du 13 juillet 1967 création d'une agence nationale pour l'emploi. JORF du 19 juillet 1967 .

Ordonnance n°67-580 du 13 juillet 1967 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi. JORF du 19 juillet 1967.

Loi n°68-1249 du 31 décembre 1968. JORF du 3 janvier 1969.

Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente. JORF du 17 juillet 1971.

Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions. JORF 9 juillet 1972.

Loi n°75-17 du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de grossesse. JORF du 18 janvier 1975.

Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées. JORF du 1 juillet 1975.

Décret n° 77-1322 du 28 novembre 1977 portant publication de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relative à l'équivalence de diplômes sanctionnant une formation professionnelle (ensemble une annexe), signée à Bonn le 16 juin 1977.

Loi n°79-32 du 16 janvier 1979 relative à l'aide aux travailleurs privés d'emploi. JORF du 17 janvier 1979.

Décret n°80-1008 du 11 décembre 1980 portant publication de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relative à l'organisation d'échanges de jeunes et d'adultes en formation professionnelle initiale ou continue, signée à Paris le 5 février 1980. JORF du 17 décembre 1980.

Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. JORF du 3 mars 1982.

Ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale. JORF du 28 mars 1982.

Décret n° 82-331, 13 avr. 1982. JORF du 14 avril 1982.

Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. JORF du 30 juillet 1982.

Loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi. JORF du 5 novembre 1982.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. JORF du 9 janvier 1983.

Ordonnance n°84-106 du 16 février 1984 Revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi. JORF du 17 février 1984.

Loi n°84-130 du 24 février 1984 dite Rigout portant réforme de la formation professionnelle continue et modification corrélative du code du travail. JORF du 25 février 1984.

Arrêté du 24 février 1984 agrément de la convention du 24-02-1984 relative à l'assurance chômage et du règlement annexe à cette convention. JORF du 4 avril 1984.

Circulaire ministérielle du 7 mars 1984 relative à la mise en place du service public de l'emploi-bulletin officiel du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, TR 84/32 pag. 7.

Ordonnance n° 84-198 du 21 mars 1984 relative au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi et portant modification du code du travail. JORF du 22 mars 1984.

Décret n° 84.432 du 4 juin 1984 portant publication de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ouverte à la signature à Madrid le 21 mai 1980. JORF du 9 juin 1984.

Loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé. JORF du 8 janvier 1986.

Loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés. JORF du 12 juillet 1987.

Loi n°88-1088 du 1 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion. JORF du 3 décembre 1988.

Circulaire du 29 mai 1989 relative à la mise en œuvre du crédit-formation jeunes. JORF 11 juillet 1989.

Loi n° 90-579 du 4 juillet 1990 relative au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue et modifiant le livre IX du code du travail. JORF n°158 du 10 juillet 1990.

Loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991. JORF n°303 du 30 décembre 1990.

Loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi. JORF n°3 du 4 janvier 1992.

Arrêté du 5 février 1992 portant application de l'article L. 311-5 du code du travail et définissant les catégories de demandeurs d'emploi. JORF n°31 du 6 février 1992.

Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. JORF n°33 du 8 février 1992.

Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration. JORF n°0154 du 4 juillet 1992.

Loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail. JORF n°166 du 19 juillet 1992.

Loi n° 92-1446 du 31 décembre 1992 relative à l'emploi, au développement du travail à temps partiel et à l'assurance chômage. JORF n°1 du 1 janvier 1993.

Conseil Constitutionnel n°93-322 DC de 28 juillet 1993, Etablissement public à caractère scientifique, cultural et professionnel, RFDC, 1993.

Loi n° 93-1313 quinquennale du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. JORF du 21 décembre 1993.

Décret no 94-573 du 11 juillet 1994 pris pour l'application de l'article 36 de la loi quinquennale relative à l'emploi, au travail et à la formation professionnelle (art. L. 341-5 du code du travail). JORF n°160 du 12 juillet 1994.

Décision du Conseil Constitutionnel n°94-358 DC du 26 janvier 1995, Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire.

Arrêté du 5 mai 1995 modifiant l'arrêté du 5 février 1992 portant application de l'article L. 311-5 du code du travail et relatif au renouvellement de la demande d'emploi. JORF n°108 du 7 mai 1995.

Décret n°96-8 du 2 janvier 1996 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne concernant la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Rome le 26 novembre 1993, JORF du 6 janvier 1996.

Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du Code Général des Collectivités Territoriales. JORF du 24 février 1996.

Loi n° 96-1239 du 30 décembre 1996 autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995 – JORF n°1 du 1^{er} janvier 1997.

Décret n°97-244 du 18 mars 1997 portant création d'une délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle à l'administration centrale du travail et des affaires sociales. JORF du 19 mars 1997.

Décret n°97-322 du 2 avril 1997 portant publication du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995. JORF n° 85 du 11 avril 1997.

Décret n°97-798 du 22 août 1997 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (ensemble une déclaration), fait à Karlsruhe le 23 janvier 1996. JORF n°200 du 29 août 1997.

Loi n°98-135 du 7 mars 1998. JORF du 8 mars 1998.

Décret n° 98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers et son annexe. JORF n°0060 du 12 mars 2010.

Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. JORF n°175 du 31 juillet 1998 page 11679.

Loi n° 99-36 du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux. JORF du 20 janvier 1999.

Loi n° 99-198 du 18 mars 1999 portant modification de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles (JORF du 18 mars 1999).

Loi n° 99-384 du 19 mai 1999 autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ensemble trois déclarations). JORF 21 mai 1999.

Loi no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. JORF n°160 du 13 juillet 1999.

Décret n° 2000-25 du 7 janvier 2000 portant publication du protocole additionnel à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ensemble trois déclarations), fait à Strasbourg le 9 novembre 1995. JORF n°11 du 14 janvier 2000.

Loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail. JORF n°16 du 20 janvier 2000.

Décret no 2000-462 du 29 mai 2000 pris pour la transposition de l'article 6 de la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le code du travail. JORF n°126 du 31 mai 2000.

Décret no 2000-861 du 4 septembre 2000 relatif au détachement, dans le cadre d'une prestation de services, de salariés d'entreprises non établies en France modifiant et complétant le décret no 94-573 du 11 juillet 1994 pris pour l'application de l'article 36 de la loi quinquennale relative à l'emploi, au travail et à la formation professionnelle (art. L. 341-5 du code du travail). (JORF n°206 du 6 septembre 2000.

Décret n°2000-1128 du 22 novembre 2000 relatif au détachement, dans le cadre d'une prestation de services, de salariés d'une entreprise non établie en France, modifiant et complétant le décret n° 95-182 du 21 février 1995 pris pour l'application au secteur agricole de l'article 36 de la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (art. L. 341-5 du code du travail). JORF n°273 du 25 novembre 2000.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. JORF du 14 décembre 2000.

Décret n°2001-731 du 31 juillet 2001 modifiant le Code Général des Collectivités Territoriales (partie Réglementaire) et relatif à la composition et au renouvellement des conseils économiques et sociaux régionaux. JORF du 5 août 2001.

Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances. JORF n°177 du 2 août 2001 page 12480.

Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale. JORF du 18 janvier 2002.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. JORF du 28 février 2002.

Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. JORF du 29 mars 2003.

Circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme. JORF du 17 juillet 2003.

Loi organique n° 2003-704 du 1 août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales ; Loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 relative au référendum local. JORF du 2 août 2003.

Circulaire DGEFP no 2003-30 du 5 décembre 2003 NOR : SOCF0310094C relative à la mise en œuvre de la politique de l'emploi action territorialisée du SPE pour 2004. Bulletin Officiel du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle n° 2003/18 du dimanche 29 février 2004.

Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité. JORF n°293 du 19 décembre 2003.

Loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003). JORF n°302 du 31 décembre 2003.

Décret n° 2004-299 du 29 mars 2004 pris pour l'application de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003. Décret n° 2004-301 du 29 mars 2004.

Décret n° 2004-300 du 29 mars 2004 relatif au contrat insertion-revenu minimum d'activité. Décret n° 2004-301 du 29 mars 2004.

Décret n° 2004-301 du 29 mars 2004 relatif à la gestion de l'allocation de revenu minimum d'insertion et à la convention prévue à l'article L. 262-30 du code de l'action sociale et des familles. JORF du 30 mars 2004.

Décret n° 2004-302 du 29 mars 2004 relatif à la nature des informations transmises par les départements et les organismes associés à la gestion du revenu minimum d'insertion et du contrat insertion-revenu minimum d'activité aux fins d'établissement de statistiques et aux modalités de leur transmission. JORF n°76 du 30 mars 2004.

Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. JORF du 5 mai 2004.

Décret n° 2004-581 du 21 juin 2004 pris en application de l'article 131 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) instituant une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale en faveur de la jeune entreprise innovante. JORF du 22 juin 2004.

Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. JORF du 30 juillet 2004.

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. JORF n°190 du 17 août 2004.

Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. JORF du 10 décembre 2004 - rectificatif paru au JORF du 2 mars 2005.

Arrêté du 17 décembre 2004 portant extension d'un accord national interprofessionnel. JORF du 24 décembre 2004.

Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. (JORF du 19 janvier 2005 - rectificatif paru au JO n° 22 du 27 janvier 2005).

Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. JORF n°36 du 12 février 2005.

Décret n°2005-326 du 7 avril 2005 portant création du Conseil d'orientation pour l'emploi. JORF du 8 avril 2005.

Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises. JORF n°0179 du 3 août 2005.

Circulaire du 29 septembre 2005 relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation. JORF n°231 du 4 octobre 2005.

Arrêté du 12 octobre 2005 portant organisation de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. JORF du 27 octobre 2005.

Décret n°2005-1283 du 17 octobre 2005 relatif au comité interministériel sur l'Europe et au secrétariat général des affaires européennes. JORF du 18 octobre 2005.

Décret n°2006-151 du 13 février 2006 instituant une délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale. JORF du 14 février 2006.

Circulaire n°5137/SG du Premier ministre du 6 mars 2006 aux préfets de région sur la préparation des contrats de projets Etat-régions. BO Travail 2007/10 du 30 octobre 2007.

Loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux. JORF n°71 du 24 mars 2006.

Ordonnance n°2006-433 du 13 avril 2006 relative à l'expérimentation du contrat de transition professionnelle. JORF du 14 avril 2006.

Circulaire du 13 juillet 2006 relative à la conduite des audits de modernisation. JORF du 26 août 2006.

Loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social. JORF du 1 février 2007.

Loi n° 2007-298 du 5 mars 2007 autorisant l'approbation du protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale. JORF du 7 mars 2007.

Ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative) JORF du 13 mars 2007, pág.4740.

Décret n°2007-450 du 25 mars 2007 modifiant le Code Général des Collectivités Territoriales (partie réglementaire). JORF du 28 mars 2007.

Instruction n°07-024 MO du 30 mars 2007 - Pièces justificatives des dépenses du Décret n° 2007-1183 du 2 août 2007 portant publication du protocole n° 2 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, fait à Strasbourg le 5 mai 1998. JORF n°181 du 7 août 2007.

Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. JORF n°193 du 22 août 2007.

Décret n° 2007-1380 du 24 septembre 2007 portant application de l'article 1er de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. JORF n°222 du 25 septembre 2007.

Décret n° 2007-1396 du 28 septembre 2007 relatif aux aides à la création d'entreprise et modifiant le code du travail. JORF n°226 du 29 septembre 2007.

Arrêté du 8 novembre 2007 fixant la composition du dossier de demande d'aide à la création d'entreprise et fixant la composition du dossier de demande d'aide financière de l'Etat. JORF n°272 du 23 novembre 2007.

Circulaire DGEFP/DSS no 2007-27 du 30 novembre 2007 relative à la gestion de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRES) par l'URSSAF à compter du 1er décembre 2007. BO Travail 2007/12.

Décret n° 2007-1739 du 11 décembre 2007 relatif au détachement transnational de travailleurs et modifiant le code du travail . JORF n°0289 du 13 décembre 2007.

Loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008. JORF n°0296 du 21 décembre 2007.

Loi de finances pour 2008 n°2007- 1822 du 24 décembre 2007. JORF n°0300 du 27 décembre 2007.

Décision du Conseil Constitutionnel n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008. JORF du 22 janvier 2008, pág.1131.

Loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative). JORF du 22 janvier 2008.

Loi ° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, JORF du 14 février 2008.

Ordonnance n° 2008-205 du 27 février 2008 relative au droit du travail applicable à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. L'ordonnance n° 2008-205 du 27 février 2008 a été ratifiée par l'article 66 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009. JORF du 28 mai 2009.

Décret n° 2008-243 du 7 mars 2008 relatif à certaines dispositions réglementaires du code du travail (Décrets en Conseil d'Etat et en conseil des ministres). JORF du 12 mars 2008.

Décret n° 2008- 244 du 7 mars 2008 relatif au code du travail (partie réglementaire). JORF du 12 mars 2008.

Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale par la mise en conformité du Code Général des Collectivités Territoriales avec le règlement communautaire relatif à un groupement européen de coopération territoriale publiée. JORF n°91 du 17 avril 2008.

Loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail. JORF n°0148 du 26 juin 2008.

Décret n° 2008-715 du 18 juillet 2008 portant diverses mesures relatives à la modernisation du marché du travail. JORF n°0167 du 19 juillet 2008 Décret n° 2008-716 du 18 juillet 2008 portant diverses mesures relatives à la modernisation du marché du travail. JORF n°167 du 19 juillet 2008.

Arrêté du 23 juillet 2008 portant extension de l'accord national interprofessionnel sur la modernisation du marché du travail. JORF n°0172 du 25 juillet 2008.

Arrêté du 28 juillet 2008 portant modification de l'arrêté du 18 juillet 2008 fixant les modèles de la demande d'homologation d'une rupture conventionnelle de contrat de travail à durée indéterminée. JORF n°0182 du 6 août 2008.

Loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi. JORF n°179 du 2 août 2008.

Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. JORF du 5 août 2008.

Décret n°2008-1010 du 29 septembre 2008 relatif à l'organisation du service public de l'emploi. JORF du 30 septembre 2008.

Circulaire DGT 2008/17 du 5 octobre 2008 relative au détachement transnational de travailleurs en France dans le cadre d'une prestation de services.

Décret n°2008-1056 du 13 octobre 2008 relatif aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi et au suivi de la recherche d'emploi. JORF du 14 octobre 2008.

Circulaire DGEFP n°2008-18 du 5 novembre 2008 relative à la mise en œuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi et à l'offre raisonnable d'emploi.

Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. JORF du 3 décembre 2008.

Délibération n°2008/04 du 19 décembre 2008. Fixation de la nature et des conditions d'attribution des aides et mesures accordées par Pôle emploi. BOPE n°2008-1.

Décret n° 2008-1405 du 19 décembre 2008 pris pour l'application de l'article 9 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et modifiant la partie réglementaire du code de commerce. JORF du 26 décembre 2008.

Décret n° 2008-1488 du 30 décembre 2008 portant diverses mesures destinées à favoriser le développement des petites entreprises, pris en application des articles 8, 14, 16, 56 et 59 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. JORF du 31 décembre 2008.

Décret n° 2008-1560 du 31 décembre 2008 relatif à la convention liant une jeune entreprise innovante et un établissement d'enseignement supérieur pour l'application de l'article 44 sexies-0 A du code général des impôts. JORF du 1 janvier 2009.

Décret n° 2009-120 du 2 février 2009 relatif au taux applicable aux professionnels libéraux affiliés à la section professionnelle mentionnée au 11° de l'article R. 641-1 du code de la sécurité sociale relevant du régime de l'article L. 133-6-8 du même code. JORF du 3 février 2009.

Arrêté du 30 mars 2009 portant agrément de la convention du 19 février 2009 relative à l'indemnisation du chômage et de son règlement général annexé. JORF du 1 avril 2009.

Décret n° 2009-379 du 2 avril 2009 relatif au régime de déclaration et de règlement simplifiés des cotisations et contributions sociales et de l'impôt sur le revenu des professionnels libéraux relevant de l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale et de l'article 151-0 du code général des impôts. JORF du 4 avril 2009.

Décret n° 2009-404 du 15 avril 2009 relatif au revenu de solidarité active. JORF du 16 avril 2009.

Décret n° 2009-478 du 29 avril 2009 relatif à l'activité partielle de longue durée. JORF du 30 avril 2009.

Décret n° 2009-484 du 29 avril 2009 fixant les conditions d'application de l'exonération de cotisations de sécurité sociale prévue à l'article L. 161-1-1 du code de la sécurité sociale aux travailleurs indépendants relevant de l'article L. 133-6-8 du même code. JORF du 30 avril 2009.

Règlement intérieur des IPR du 3 juin 2009, BOPE n°43 du 17 juin 2009.

Décret n° 2009-775 du 23 juin 2009 relatif aux modalités de décompte des effectifs pour l'application des articles L. 2531-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, L.834-1 du code de la sécurité sociale, L. 6243-2 et L. 6331-1 du code du travail. JORF du 24 juin 2009.

Arrêté du 8 juillet 2009 « relatif à la durée des contrats d'apprentissage pour la préparation du baccalauréat professionnel ». JORF du 12 juillet 2009.

Circulaire NOR IOA/C/091/7418/C du 23 juillet 2009 relative à la réorganisation du contrôle de légalité. Non publiée.

Décret n° 2009-933 du 29 juillet 2009 relatif au calcul du revenu des travailleurs indépendants relevant de l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale et bénéficiaires du revenu de solidarité active. JORF du 31 juillet 2009.

Loi n° 2009-1255 du 19 octobre 2009 tendant à favoriser l'accès au crédit des petites et moyennes entreprises et à améliorer le fonctionnement des marchés financiers. JORF du 20 octobre 2009.

Délibération n°2009/63 du 5 novembre 2009 sur le versement d'une aide aux frais associés de formation à certains Bénéficiaires d'une convention de reclassement personnalisé. BOPE du 20 novembre 2009 – n°95.

Décret n° 2009-1377 du 10 novembre 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi. JORF du 13 novembre 2009.

Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. JORF du 25 novembre 2009.

Décret n° 2009-1442 du 25 novembre 2009 relatif au contrat unique d'insertion. JORF du 26 novembre 2009.

Arrêté du 26 novembre 2009 portant extension d'un avenant à l'accord national interprofessionnel sur la modernisation du marché du travail. JORF du 27 novembre 2009.

Instruction PE n°2009-305 du 8 décembre 2009, Mise en œuvre des aides et mesures de Pôle emploi. (BOPE n°2009-101).

Ordonnance n° 2009-1530 du 10 décembre 2009 modifiant la partie législative du Code Général des Collectivités Territoriales. JORF 11 décembre 2009.

Décret n° 2009-1571 du 16 décembre 2009 relatif aux taux applicables dans les départements d'outre-mer (DOM), à Saint-Martin et Saint-Barthélemy aux travailleurs indépendants relevant du régime mentionné à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale qui bénéficient des modalités spécifiques de calcul des cotisations de sécurité sociale prévues à l'article L. 756-4 et aux professionnels libéraux relevant de l'organisme mentionné au 11° de l'article R. 641-1 qui bénéficient de l'exonération de cotisations de sécurité sociale prévue à l'article L. 756-5 du code de la sécurité sociale. JORF n°0292 du 17 décembre 2009.

Loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010. JORF du 27 décembre 2009.

Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009. JORF du 31 décembre 2009.

Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements. JORF du 17 février 2010.

Arrêté du 23 février 2010 définissant les clauses obligatoires de l'avenant au contrat de travail relatif aux périodes d'immersion réalisées dans le cadre des contrats d'accompagnement dans l'emploi. JORF du 3 mars 2010.

Décret n° 2010-249 du 11 mars 2010 modifiant le décret n° 98-247 du 2 avril 1998. JORF du 12 mars 2010.

Décret n° 2010-530 du 20 mai 2010 relatif à la déclaration des organismes de formation et au contrôle de la formation professionnelle. JORF du 22 mai 2010.

Décret n° 2010-696 du 24 juin 2010 pris en application de l'article L. 133-6-8-2 du code de la sécurité sociale. JORF du 26 juin 2010.

Décret n° 2010-733 du 29 juin 2010 relatif à la dispense d'immatriculation au répertoire des métiers. JORF du 1 juillet 2010.

Délibération 2010/40 du 9 juillet 2010 portant création de la Préparation opérationnelle à l'emploi (POE). BOPE n° 52 du 20 juillet 2010.

Délibération 2010/41 du 9 juillet 2010 portant modification de l'Action de Formation Préalable au Recrutement (AFPR). BOPE n° 52 du 20 juillet 2010.

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. JORF du 13 juillet 2010.

Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services. JORF du 24 juillet 2010.

Décret n° 2010-1116 du 22 septembre 2010 relatif aux organismes collecteurs paritaires agréés des fonds de la formation professionnelle continue. JORF du 24 septembre 2010.

Instruction PE n°2010-210 du 15 décembre 2010. Mise en œuvre de la Préparation opérationnelle à l'emploi (POE) et modification de l'Action de formation préalable au recrutement (AFPR). BOPE n°2010-94.

Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. JORF du 17 décembre 2010.

Loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011. JORF du 21 décembre 2010.

Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011. JORF du 30 décembre 2010.

Circulaire DGEFP n° 2011-01 du 06 janvier 2011 relative à la déclaration d'activité des prestataires de formation.

Instruction DGEFP n° 2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra.-départemental - implication attendue des sous-préfets : objectifs et suivi.

Décret n° 2011-535 du 17 mai 2011 relatif au dépôt des contrats de professionnalisation. JORF du 19 mai 2011.

Instruction PE n°2011-94 du 31 mai 2011 relative à l'aide forfaitaire à l'employeur (AFE) dans le cadre du contrat de professionnalisation. BOPE n°2011-71.

Arrêté du 11 mai 2011 pris en application du préambule de l'annexe I du Code Général des Collectivités Territoriales portant fixation des modalités de justifications des dépenses des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé. JORF du 20 mai 2011.

Arrêté du 15 juin 2011 portant agrément de la convention du 6 mai 2011 relative à l'indemnisation du chômage et de son règlement général annexé. JORF du 16 juin 2011.

Délibération n°2011/28 du 8 juillet 2011, Cadre des délégations de pouvoir au sein du Pôle Emploi, BOPE n°65 du 18 juillet 2011.

Délibération n°2011.1640.CP de la Commission Permanente du Conseil Régional d'Aquitaine du 11 juillet 2011 approuvant les termes des projets de convention et de statuts portant création du GECT « Eurorégion Aquitaine-Euskadi ».

Loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels. JORF du 29 juillet 2011.

Loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap. JORF du 30 juillet 2011.

Instruction DGEFP no 2011-24 du 21 octobre 2011 relative à l'articulation du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) et des cellules de reclassement. BOMT 2011/12 du 30 décembre 2011.

Loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012. JORF du 22 décembre 2011.

Décret n° 2011-1973 du 26 décembre 2011 relatif aux obligations déclaratives des travailleurs indépendants ayant opté pour le régime prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale. JORF du 28 décembre 2011.

Décret n° 2011-2001 du 28 décembre 2011 relatif à la carte d'étudiant des métiers. JORF du 29 décembre 2011.

Loi de Finances rectificative pour 2011 n° 2011-1978 du 28 décembre 2011. JORF du 29 décembre 2011.

Arrêté du 30 décembre 2011 relatif à la carte d'étudiant des métiers. JORF du 31 décembre 2011.

Décret n° 2012-197 du 8 février 2012 modifiant le code de l'éducation (partie réglementaire) pour l'application des articles L. 6222-5-1 et L. 6325-4-1 du code du travail. JORF du 10 février 2012.

Arrêté du 6 juillet 2012 relatif au modèle type de contrat d'apprentissage. JORF du 18 juillet 2012.

Circulaire DGEFP no 2012-15 du 19 juillet 2012 relative à la mise en œuvre du contrat de professionnalisation. BOMT 2012/8 du 30 août 2012.

Loi n° 2012-918 du 27 juillet 2012 autorisant l'approbation du protocole d'amendement et d'adhésion de la Principauté d'Andorre au traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales. JORF du 28 juillet 2012.

Instruction PE n°2012-122 du 30 juillet 2012. La préparation opérationnelle à l'emploi (POE individuelle) et à l'action de formation préalable au recrutement (AFPR). BOPE n°80 du 10 août 2012.

Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012. JORF du 17 août 2012.

Loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir. JORF du 27 octobre 2012.

Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. JORF du 31 octobre 2012.

Décret n° 2012-1207 du 31 octobre 2012. JORF du 1 novembre 2012.

Arrêté du 31 octobre 2012 fixant le montant de l'aide de l'Etat pour les emplois d'avenir. JORF du 1 novembre 2012.

Circulaire DGEFP n°2012-20 relative à la mise en œuvre des contrats d'avenir.

Circulaire DGEFP n°2012-21 relative à la programmation des contrats d'avenir à compter du 1^{er} novembre 2012.

Loi n° 2012-1471 du 28 décembre 2012 autorisant l'approbation du protocole n° 3 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC). JORF du 29 décembre 2012.

Décret n° 2012-1496 du 28 décembre 2012 revalorisant l'allocation temporaire d'attente, l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation équivalent retraite et l'allocation transitoire de solidarité. JORF du 29 décembre 2012.

Décret n° 2013-2 du 2 janvier 2013 portant attribution d'une aide exceptionnelle de fin d'année aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation équivalent retraite et de l'allocation transitoire de solidarité. JORF du 3 janvier 2013.

Décret n° 2013-50 du 15 janvier 2013 relatif à l'emploi d'avenir professeur. JORF du 17 janvier 2013.

Arrêté du 15 janvier 2013 relatif au taux des bourses de service public. JORF du 17 janvier 2013.

Circulaire DGEFP n°2013-01 du 16 janvier 2013 relative à la programmation des contrats uniques d'insertion en 2013.

Arrêté du 5 février 2013 relatif au montant de l'aide de l'État pour les emplois d'avenir professeur. JORF du 10 février 2013.

Circulaire n° 2013-021 du 15 février 2013 relative à la mise en œuvre du dispositif emplois d'avenir professeur.

Circulaire n° 2013-025 du 20 février 2013 relative à la gestion financière du dispositif des emplois d'avenir professeur.

Loi n° 2013-185 du 1er mars 2013 portant création du contrat de génération. JORF du 3 mars 2013.

Décret n° 2013-222 du 15 mars 2013 relatif au contrat de génération. JORF du 16 mars 2013.

Arrêté du 26 avril 2013 précisant le contenu de la fiche descriptive des accords collectifs et plans d'action, de la fiche signalétique des accords de branche, du document d'évaluation relatifs au contrat de génération. JORF du 8 mai 2013.

Circulaire DGEFP/DGT n°2013-07 du 15 mai 2013 relative au contrat de génération.

La loi n°2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral. JORF du 18 mai 2013.

Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. JORF n°0138 du 16 juin 2013.

Arrêté du 17 juin 2013 relatif à l'agrément de l'avenant n° 2 du 28 février 2013 à l'accord d'application n° 24 du 6 mai 2011 pris pour l'application de l'article 34 du règlement général annexé à la convention du 6 mai 2011 relative à l'indemnisation du chômage. JORF du 18 juillet 2013.

Décret n° 2013-551 du 26 juin 2013 relatif à l'activité partielle. JORF du 28 juin 2013.

Décret n° 2013-552 du 26 juin 2013 relatif au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et à l'instance de coordination. JORF du 28 juin 2013.

Décret n° 2013-554 du 27 juin 2013 relatif à la procédure de licenciement collectif pour motif économique. JORF du 28 juin 2013.

Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République JORF du 9 juillet 2013.

Circulaire DGEFP n°2013-12 du 12 juillet 2013 relative à la mise en œuvre de l'activité partielle. Instruction DGEFP n°2013-10 du 26 juin 2013 relative aux orientations pour

l'exercice des nouvelles responsabilités des DIRECCTE/DIECCTE dans les procédures de licenciement économique collectif (loi de sécurisation de l'emploi).

Arrêté du 22 juillet 2013 portant organisation de la délégation générale de l'emploi et à la formation professionnelle. JORF du 6 août 2013.

Circulaire n°5670/SG du Premier Ministre aux Préfets de Région sur les contrats de plan du 2 août 2013.

Circulaire MEN - DGESCO n° 2013-143 du 10-9-2013 relative à l'entrée en apprentissage des élèves de moins de 15 ans à la rentrée scolaire et accès au dispositif d'initiation aux métiers en alternance (Dima) (BOMENE n°33 du 12 septembre 2013).

Décret n° 2013-875 du 27 septembre 2013 modifiant le décret n° 97-364 du 18 avril 1997 portant statut particulier du corps des contrôleurs du travail. JORF du 29 septembre 2013.

Décret n° 2013-914 du 11 octobre 2013. JORF du 13 octobre 2013.

Décret n° 2013-915 du 11 octobre 2013. JORF du 13 octobre 2013.

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. JORF du 28 janvier 2014.

Décret n° 2014-359 du 20 mars 2014 relatif à l'organisation du système d'inspection du travail. JORF du 21 mars 2014.

Décret n°2014-582 du 3 juin 2014 portant publication du protocole n°3 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC), signé à Utrecht le 16 novembre 2009. JORF du 6 juin 2014.

INDICE JURISPRUDENCIAL

JURISPRUDENCIA EUROPEA

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas/Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STJCE de 5 de julio de 1967, asunto Auguste de Moor contra Caisse de pension des employés privés, C-2-67, Rec.1967-1969/00053.

STJCE, de 15 de junio de 1978, asunto 149/77, asunto Gabrielle Defrenne contra Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, C-149/77, Rec.1978/00399.

STJCE de 7 de febrero de 1984, asunto Duphar BV y otros contra Estado neerlandés, C-238/82, Rec. 1984/00175.

Jurisprudencia confirmada posteriormente por STJCE, de 13 de mayo de 1986, asunto Bilka - Kaufhaus GmbH contra Karin Weber von Hartz, Asunto C-170/84, Rec. 1986 01607.

STJCE (Sala Tercera) de 12 de junio de 1986, asunto Horst Miethe contra Bundesanstalt für Arbeit, C- 1/85, Rec. 1986 01837.

STJCE 24 de febrero de 1987, Deufil/Comisión, 310/85, Rec. p. 901.

STJCE (Sala Tercera) de 12 de marzo de 1987, asunto Giuseppe Rindone contra Allgemeine Ortskrankenkasse Bad Urach-Münsingen, C-Asunto 22/86, Rec. 1987 01339.

STJCE (Sala Sexta) de 29 de septiembre de 1987, asunto Fernando Roberto Giménez Zaera contra Instituto Nacional de la Seguridad Social y Tesorería General de la Seguridad Social, C-Asunto 126/86, Rec. 1987 03697.

STJCE de 29 de junio de 1988, asunto Josef Rebmann contra Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, C-58/87, Rec.1988 03467; STJCE (Sala Cuarta) de 8 de julio de 1992, asunto Doris Knoch contra Bundesanstalt für Arbeit, C-102/91, Rec. 1992 I-04341.

STJCE de 26 de febrero de 1991, asunto The Queen contra Immigration Appeal Tribunal, ex parte: Gustaff Desiderius Antonissen, C-292/89, Rec.1991 I-00745.

STJCE de 11 de julio de 1991. Asunto Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana, C-296/90, Rec. P.I-03847.

STJCE de 3 de junio de 1992, asunto Alberto Paletta y otros contra Brennet AG, C-45/90, Rec.1992 I-03423.

STJCE (Sala Primera) de 1 de octubre de 1992 asunto Bernard Grisvard y Georges Kreitz contra Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce de la Moselle, C-201/91, Rec. 1992 I-05009.

STJCE de 24 de marzo de 1993, CIRFS c/ Comisión, asunto C-313/90, Rep. 1993, p. I-1125.

STJCE de 13 de julio de 1995, asunto Reino de España contra Consejo de la Unión Europea, C-350/92, Rec. 1995 I-01985.

STJCE 15 de octubre de 1996, asunto Isjeel-Vlier, C-311/94, Rec.p.I-5023.

STJCE (Sala Quinta) de 13 de marzo de 1997, P.J. Huijbrechts contra Commissie voor de behandeling van administratieve geschillen ingevolge artikel 41 der Algemene Bijstandswet in de provincie Noord-Brabant, C-131/95, Rec. 1997 I-01409.

STJCE 9 de febrero de 1999, asunto Seymour-Smith y Pérez, C-167/97, Rec.1999 p.I-00623.

STJCE 18 de junio de 2002, asunto RFA c/Comisión, C-242-00, Rec. p. I-5603, apartado 28.

STJCE (Sala Quinta) de 19 de junio de 2003, asunto Sante Pasquini contra Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), C-34/02, Rec. 2003 I-06515.

STJCE (Sala Quinta) de 6 de noviembre de 2003, asunto Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de los Países Bajos, C-311/01, Rec. 2003 I-13103.

STJCE (Gran Sala) de 6 de diciembre de 2005, asunto Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, C-66/04. Rec. 2005 I-10553.

JURISPRUDENCIA FRANCESA

Conseil Constitutionnel

Décision n°79-104 DC du 23 mai 1979, Territoire de Nouvelle Calédonie, Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État, Recueil, p. 27 - JORF du 25 mai 1979.

Décision n° 82-137 DC, 25 février 1982, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Rec. p. 38 ; AJDA, 1982, p. 303, note Boulouis ; Rev. adm. 1982, p. 271, note Etien ; RDP, 1982, p. 1259, note L. Favoreu.

Décision n°85-196, DC, 8 août 1985, Situation en Nouvelle-Calédonie. *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*. JORF du 8 août 1985, p. 9125.

Décision n°87-241 DC du 19 janvier 1988, Loi portant statut du territoire de Nouvelle Calédonie. JORF du 21 janvier 1988.

Décision n°2001-454 DC du 17 janvier 2002, Loi relative à la Corse. JORF du 23 janvier 2002.

Décision n°2003-489 DC du 29 décembre 2003. JORF du 31 décembre 2003.

Décision n°2004-503 DC du 12 août 2004, Loi relative aux libertés et responsabilités locales. JORF du 17 août 2004.

Décision n° 2010-618 DC du 09 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales. JORF du 17 décembre 2010.

Décision n° 2013-687 DC en date du 23 janvier 2014. Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. JORF du 28 janvier 2014.

Conseil d'Etat

CE, 30 juin 1950, Quéralt, Rec. CE 1950, p. 413.

CE Ass., 21 janvier 1977, Péron-Magnan, Rec. CE 1977, p. 30.

CE Ass. 8 janvier 1988, 74361 Recueil Lebon.

CE, 6 juillet 1992, Association de protection et mise en valeur de sites des bords de la Loire, Rec. CE 1992, p. 1279.

CE, 14 décembre 1992, Cne Frichemesnil, Rec. CE 1992.

CE, Ass, 18 décembre 1998, Société Générale, CJEG, mars 1999, pág. 105.

CE 28 mars 2012, req.nº341067,B.

Cour de Cassation

Soc. 25 février 1992, nº89-41.634. Bull.civ V, nº122. D.1992 Somm.294, note A. Lyon-Caen.

JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA

Tribunal Constitucional

STC 5/1981, de 13 de febrero de 1981. BOE núm. 47 de 24 de febrero de 1981.

STC 22/1981, de 2 de julio. BOE núm. 172 de 20 de julio de 1981.

STC 40/1981 de 28 de julio de 1981. BOE núm. 12 de 14 de enero de 1982.

STC 1/1982 de 28 de enero de 1982. BOE núm. 49 de 26 de febrero de 1982.

STC 39/1982 de 30 de junio BOE núm. 169 de 16 de julio de 1982.

STC 57/1982, de 27 de julio. BOE núm. 197 de 18 de agosto de 1982.

STC 27/1983, de 20 de abril de 1983. BOE núm. 117 de 17 de mayo de 1983.

STC 76/1983, de 5 de agosto de 1983. BOE núm. 197 de 18 de agosto de 1983.

STC 49/1984 de 5 de abril de 1984. BOE núm. 99 de 25 de abril de 1984.

STC 7/1985 de 25 de enero. BOE núm. 37 de 12 de febrero de 1985.

STC 46/1985 de 26 de marzo. BOE núm. 94 de 19 de abril de 1985.

STC 102/1985 de 4 de octubre de 1985. BOE núm. 265 de 05 de noviembre de 1985.

STC 249/1988 de 20 de diciembre. BOE núm. 11 de 13 de enero de 1989.

STC 15/1989, de 26 de enero de 1989. BOE núm. 43 de 20 de febrero de 1989.

STC 124/89. BOE núm. 189 de 09 de agosto de 1989.

STC 100/1991. BOE núm. 145 de 18 de junio de 1991.

STC 147/1991, de 4 de julio de 1991. BOE núm. 180 de 29 de julio de 1991.

STC 141/1993 de 22 de abril de 1993. BOE núm. 127 de 28 de mayo de 1993.

STC 168/1993 de 27 de mayo de 1993. BOE núm. 147 de 21 de junio de 1993.

STC 360/1993, de 3 de diciembre. BOE núm. 311 de 29 de diciembre de 1993.

STC 165/1994, de 26 de mayo de 1994. BOE núm. 151 de 25 de junio de 1994.

STC 194/1994 de 28 de junio. BOE núm. 177 de 26 de julio de 1994.

STC 102/1995 de 26 de junio de 1995. BOE núm. 181 de 31 de julio de 1995.

STC 16/1996 de 1 de febrero de 1996. BOE núm. 54 de 02 de marzo de 1996.

STC 67/1996, de 4 de abril de 1996. BOE núm. 123 de 21 de mayo de 1996.

STC 118/1996, de 27 de junio de 1996. BOE núm. 182 de 29 de julio de 1996.

STC 195/1996, de 28 de noviembre de 1996. BOE núm. 3 de 03 de enero de 1997.

STC 196/1997, de 13 de noviembre de 1997. BOE núm. 297 de 12 de diciembre de 1997.

STC 190/2002, de 17 de octubre BOE núm. 271 de 12 de noviembre de 2002.

STC 20/2003, de 18 de diciembre BOE núm. 55 de 05 de marzo de 2003.

Tribunal Supremo

STS de 13 de junio de 2008 y de 18 de junio de 2008.

STS, 4ª, de 11 de noviembre de 2009.

STS, Sala 4ª, de 27 de mayo de 2013. (Recurso 78/2012).

STS Sala 4ª de 16 de septiembre de 2013 (RCUD 2326/2012).

STS, 4ª, de 25 de septiembre de 2013.

Juzgado de lo Social

Sentencia nº392/2013 del Juzgado de lo Social nº27 de Madrid, de 13 de noviembre de 2013.

Recurso nº1044/2013.

JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

Arrêt C.I.J, Plateau continental de la mer du Nord, Recueil 1969, p. 3

Arrêt C.I.J , Plateau continental de la mer Egée, arrêt, Recueil 1978, p. 36.

Sentence arbitrale du 16 novembre 1957, Recueil des Sentences Arbitrales, vol. XII, p.307, párrafo 12.

INDICE DE ACTOS DE COOPERACION TRANSFRONTERIZA

Acuerdo complementario entre España y Francia relativo s los trabajadores fronterizos de 25 de enero de 1961. BOE nº69 de 21 de marzo de 1962.

Acuerdo complementario entre España y Francia relativo a los trabajadores fronterizos. BOE nº154 de 29 de junio de 1965.

Canje de notas hispano-francés de 21 de mayo y 1 de junio de 1965, modificando el anejo 1 del Acuerdo complementario de 25 de enero de 1961 relativo a los trabajadores fronterizos. BOE nº154 de 29 de junio de 1965.

Protocolo de Cooperación entre la Región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra de 13 de febrero de 1992.

Résolution 118 (1980) relative à la coopération transfrontalière en Europe de la Conférence des Pouvoirs Locaux et régionaux de l'Europe, 15^{ème} session, 10-12 juin 1980.

Résolution 133 (1982) sur la Conférence des régions pyrénéennes, 17ème session, 19-21 octobre 1982.

Résolution 133 (1982) sur la Conférence des régions pyrénéennes, 17ème session, 19-21 octobre 1982.

Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980. BOE nº248 de 16 de octubre de 1990.

Protocolo de Cooperación entre la Región de Aquitania, la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Comunidad Foral de Navarra de 13 de febrero de 1992.

Artículo 3 del Tratado de Bayona acerca de la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales, de 10 de marzo de 1995.

Artículo 5 del Tratado de Bayona acerca de la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales, de 10 de marzo de 1995.

Décret nº97-322 du 2 avril 1997 portant publication du Traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995. JORF du 11 avril 1997.

Décret nº97-798 du 22 août 1997 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le conseil fédéral suisse, agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux (ensemble une déclaration), fait à Karlsruhe, le 23 janvier 1996. JORF du 29 août 1997.

Artículo 3 del Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995. BOE nº59 de 10 de marzo de 1997.

Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002. BOE nº219 de 12 de septiembre de 2003.

Resumen en francés-Résumé en français

La perspective transfrontalière de l'emploi dans l'Eurorégion
Aquitaine-Euskadi

Sommaire

Sommaire.....	769
Introduction.....	775
I.- Contexte et objet de la recherche.....	777
II.- Problématique.....	779
III.- Cadre conceptuel: définitions et délimitation du champ spatial de l'étude.....	781
IV.- Problématique et hypothèse	803
VI.- Objectifs et plan de la thèse ..	814

Première partie : Les politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi: entre hégémonie étatique et ambiguïté territoriale.....817

Titre premier- Les politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi: l'empreinte étatique.....	821
--	-----

Chapitre 1.- L'hégémonie étatique dans la conception des politiques de l'emploi...	823
Section I.- La conception symétrique des politiques de l'emploi.....	825
Section II.- L'organisation asymétrique des acteurs de l'emploi en Espagne et en France	826

Chapitre 2.- L'impact limité de la coordination européenne des politiques de l'emploi à l'échelle régionale.....	829
Section I.- Le processus de coordination communautaire: vers la convergence des politiques nationales de l'emploi.....	830
Section II.- L'ambiguïté de la territorialisation des politiques de l'emploi.....	831

Titre second- Les politiques de l'emploi dans l'espace frontalier basco-aquitain: la relativité de la territorialisation.....	835
---	-----

Chapitre 1.- L'exécution territoriale des politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi	837
--	-----

Section I.- La double facette de la territorialisation dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi	841
--	-----

Section II.- La dichotomie de la territorialisation des politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi.....	842
---	-----

Chapitre 2.- La territorialisation uniforme des politiques de l'emploi dans les espaces frontaliers : des adaptations primordiales.....	845
---	-----

Section I.- Les adaptations des politiques de l'emploi aux singularités des zones frontalières.....	847
---	-----

Section II.- Les essais d'ajustement de la territorialisation des politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi.....	848
---	-----

Deuxième partie: L'évolution des politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi: vers une défrontérisation au travers du processus d'intégration.....	853
--	------------

Titre premier – L'intégration frontalière comme processus de configuration des politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi.....	859
--	-----

Chapitre 1.- La géographie du processus d'intégration de l'emploi : une microintégration eurorégionale.....	861
---	-----

Section I.- L'intégration territoriale comme processus de construction des espaces transfrontaliers	863
---	-----

Section II.- La coopération transfrontalière comme mécanisme d'intégration eurorégionale	865
--	-----

Chapitre 2.- La géométrie du processus d'intégration de l'emploi: l'hybridation normative.....	869
Section I.- L'intégration normative, un processus de mise en ordre du pluralisme juridique.....	871
Section II.- L'emploi, objet de l'intégration normative dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi	873
 Titre second – Vers une politique de l'emploi intégrée dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi par l'expérimentation.....	877
 Chapitre 1.- L'expérimentation: un processus pragmatique de mise en œuvre d'une politique de l'emploi transfrontalière	881
Section I.- L'expérimentation, une alternative flexible de l'intervention publique transfrontalière.....	884
Section II.- L'expérimentation comme cadre approprié d'hybridation des politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi	886
 Chapitre 2.- La perspective transfrontalière de l'emploi: l'expérimentation eurorégionale d'une politique de l'emploi hybride	891
Section I.- Le cadre expérimental de l'élaboration d'une politique publique de l'emploi intégrée dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi ..	892
Section II.- L'expérimentation sociale, la méthode idoine de mise en œuvre d'une politique de l'emploi intégrée dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi ..	895
 Conclusion.....	899

“Le travail est la pierre angulaire d’une société juste, sûre et prospère. Aucune difficulté ne peut être surmontée sans travail. Les responsables publics doivent bâtir un monde fondé sur la sécurité de l’emploi, car c’est la seule façon de progresser.”¹

¹ KOGA N., “Vers une “société fondée sur le travail », l’Annuel de l’OCDE 2014, pp.50-51.

Introduction

I.- Contexte et objet de la recherche

Entamer une réflexion sur l'emploi dans une perspective transfrontalière suppose d'appréhender les effets que provoque la circulation des travailleurs dans un espace géographique particulier, l'espace transfrontalier. Sa singularité se fonde essentiellement sur trois caractéristiques : il s'agit d'un territoire géographiquement fractionné en deux parties du fait de la présence d'une frontière ; virtuellement transfrontalier par convention ; et caractérisé par le pluralisme juridique et la collision des ordres juridiques. Les zones frontalières constituent d'ailleurs des espaces très emblématiques de la construction européenne².

Ainsi, les espaces transfrontaliers sont apparus comme de véritables laboratoires de la libre circulation des travailleurs et ils ont été le théâtre de son évolution. En effet, dans les années soixante, cette liberté s'est configurée comme un mécanisme qui permettait de supprimer les distorsions de la concurrence sur le marché du travail et de compenser les déséquilibres existants sur le marché de l'emploi européen. Par la suite, la libéralisation des flux de main d'œuvre a généré le déplacement de travailleurs provenant de régions caractérisées par un fort taux de chômage, vers des territoires plus prospères. Alors, le marché commun a été perçu comme une espace de liberté de mouvement, des producteurs et des produits. A ce stade, les objectifs sociaux ne rivalisaient pas avec les objectifs économiques. D'ailleurs, cette approche figure dans le Traité de Rome. La vocation économique de la libre circulation est clairement établie. Elle repose sur l'intégration de l'économie des Etats-membres à l'intérieur du marché unique, conçu comme un espace de prospérité commun³. Cette conception de la mobilité des personnes au sein de l'Union Européenne a néanmoins évolué, s'orientant vers une sorte de "déséconomisation" du principe. Cela se traduit par une extension du champ d'application personnelle du droit, qui paraît très lié à la citoyenneté de l'Union⁴. Aujourd'hui, la mobilité professionnelle est devenue un élément clef de Stratégie Européenne pour l'Emploi, dont un des objectifs est de répondre à la problématique de l'adéquation entre l'offre et la demande en matière d'emploi.

² SANGUIN A-L, Préface in SOUTIF V., « *L'intégration européenne et les travailleurs frontaliers de l'Europe Occidentale* », L'Harmattan, 1999, p.6 : « L'Europe se découvre lorsqu'elle se pratique sur des terrains privilégiés comme le sont les frontières.

³ MARTIN P., « *Le Droit social communautaire: droit commun des Etats-membres de la Communauté européenne en matière sociale ?* », RTDE, 1994, p.628.

⁴ BALLESTER PASTOR I. y MIÑARRO YANINIE M., "derecho a la libre circulación de trabajadores en la Constitución Europea", RMTAS n°57, 2005, p.242.

Dans ce contexte, il est possible d'observer, en premier lieu, que le travailleur citoyen d'un Etat-membre qui choisit de migrer vers un autre Etat-membre, cherche avant tout à améliorer ses conditions de vie en partant en quête d'un emploi qui puisse satisfaire ses besoins. Ce constat est d'autant plus flagrant dans les régions frontalières. En second lieu, la mobilité professionnelle au sein des espaces transfrontaliers peut être une source de déséquilibres en termes de cohésion économique et sociale au sein des territoires qui les composent. Ainsi, le pays d'origine du travailleur se convertit en cité dortoir et le pays d'accueil en « eldorado » professionnel puisque ce dernier offre des rémunérations plus attractives et des opportunités professionnelles présentant davantage de perspectives.

Comme le remarque le Comité Economique et Social Européen⁵ : « La mobilité est jugée positive tant pour les entreprises que pour les travailleurs lorsqu'elle se produit de manière volontaire, adéquate et équitable », cependant, « la libre circulation des travailleurs est celle qui rencontre toujours dans la pratique les obstacles les plus importants. »

Par conséquent, à partir de ces premiers éléments, ce travail de recherche, relatif à l'emploi examiné sous l'angle transfrontalier, propose une autre grille d'analyse. En effet, d'abord, l'emploi ne doit pas se concevoir de manière univoque, c'est-à-dire comme générateur de concurrence entre les marchés du travail nationaux. Il doit être plutôt perçu comme un des éléments de complémentarité liée à l'interpénétration territoriale, économique et sociale qui caractérise les territoires transfrontaliers. Il s'agit de plaider l'idée du développement d'un marché de l'emploi intégré, à travers entre autres, le concept de « close job » ou d'emploi de proximité.

En conséquence, l'objet de ce travail de recherche sur la perspective transfrontalière de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, est d'engager une réflexion à partir de la comparaison des ordres juridiques espagnol et français, sur les voies et les moyens juridiques susceptibles de permettre une certaine forme d'intégration des politiques de l'emploi à l'échelle eurorégionale, en dépassant deux séries d'obstacles : ceux inhérents à la coexistence de deux systèmes juridiques nationaux au sein d'un espace unique de

⁵ Avis du Comité économique et social européen sur la "Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs" COM(2013) 236 final – 2013/0124 (COD).

type eurorégional, mais également ceux liés à la libre circulation des travailleurs, à la fois individus et citoyens.

Ce travail se propose également de vérifier si l'espace eurorégional présente « les conditions qui permettent la formation d'un espace public au sein duquel la jouissance des droits et des libertés fondamentaux, le bien-être social et la réalisation de valeurs comme l'égalité, la non-discrimination, la justice, la liberté et la sécurité constituent les éléments d'identification du citoyen, comme modèle d'organisation sociale à laquelle il participe. »⁶

II.- Problématique

Pour bien saisir les relations qui existent entre l'emploi, la libre circulation des travailleurs et les espaces frontaliers, il convient de se référer à la typologie des espaces de travailleurs frontaliers établie dans une discipline qui n'appartient pas aux sciences juridiques : la géographie politique.

A partir de la définition du travailleur frontalier considéré comme toute personne exerçant son activité habituelle dans un Etat et résidant dans un autre où il retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine, quatre types d'espaces ont pu être identifiés: les espaces de travailleurs frontaliers de type structuré⁷, dans lesquels le phénomène du travail frontalier, important en termes de flux (plus de 30000), repose sur des bases solides et durables. Le travailleur frontalier suscite un intérêt particulier, donnant lieu à de multiples publications sur le sujet ; les espaces en voie de structuration⁸, avec un flux inférieur au précédent (plus de 25000), qui correspondent pour la plupart aux espaces frontaliers avec l'Allemagne. Ce sont les avantages salariaux et fiscaux ainsi que la protection sociale qui orientent la décision de travailler ou résider de l'autre côté de la frontière. « Mais ces marchés de l'emploi ont beau être transfrontaliers, ils n'en demeurent pas moins soumis à des règles de stratégies d'entreprises, à la conjoncture économique (...) aux contraintes topographiques et

⁶ LIÑAN NOGUERAS D.J., « *La ciudadanía europea: una cuestión abierta* », UNED, Teoría y Realidad constitucional, n°32, 2013, p.367.

⁷ *Ibidem*, p. 45. Selon l'auteure, son des espaces structurés: la Principauté de Monaco, le Canton de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, le canton de Genève, le canton du Tessin et le Grand-Duché du Luxembourg. Excepté ce dernier, le reste des territoires évoqués n'intègre pas l'Union Européenne.

⁸ Il s'agit de deux micros Etats: Saint Martin et le Liechtenstein, les frontières de l'Allemagne avec l'Autriche, la France et la Suisse.

climatiques que l'on retrouve dans tout bassin d'emploi »⁹; les espaces en voie de déstructuration¹⁰, où le nombre de travailleurs frontaliers a diminué, en particulier à la frontière franco-belge, ainsi que dans l'espace des trois frontières Allemagne/Belgique/Pays Bas, puisqu'il s'avère désavantageux de résider dans un pays tout en travaillant dans un autre de ces territoires ; les espaces de travailleurs frontaliers potentiels qui se caractérisent par un flux inférieur à 4000 travailleurs¹¹. Dans cette catégorie, figure « l'espace Pays Basque ».

Dans le cas de la zone frontalière basco-aquitaine, en 1995, le flux de travailleurs représentait environ 1700 personnes. D'un point de vue chronologique, dans les années soixante, la mobilité des travailleurs de nationalité espagnole vers la France s'expliquait par l'existence d'avantages sociaux et salariaux, mais également par les nombreuses offres d'emploi proposées par les entreprises espagnoles implantées sur le territoire français.¹² De plus, la présence de frontaliers résidant en France et travaillant en Espagne s'explique par le prix du logement¹³. Cependant, un des freins à la mobilité est la situation géographique et le manque de moyens de communication et d'infrastructures de transport. Enfin, l'absence d'harmonisation entre les systèmes fiscaux et sociaux joue un rôle de dissuasion particulièrement efficace. Néanmoins, cet espace transfrontalier présente un véritable potentiel de développement car la ville de Hendaye et celle d'Irun et Fontarabie (...) forment un seul et même bassin d'emploi (...) des liens étroits existent entre ces villes (...) peut-être y verrons-nous un jour s'y développer un véritable bassin d'emploi « transfrontalier »¹⁴.

Afin de faciliter le quotidien des citoyens qui résident de chaque côté de la Bidassoa¹⁵, l'espace basco-aquitain s'est structuré comme la majorité des zones frontalières en France et en Espagne, visant un double objectif: parvenir à une réelle cohésion territoriale malgré les asymétries juridico-institutionnelles, grâce aux outils de la

⁹ *Ibidem*, p.102.

¹⁰ Sont considérés comme des espaces en voie de déstructuration: les frontières entre la Belgique, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas. .

¹¹ Les espaces de travailleurs frontaliers potentiels sont ceux situés à la frontière germano-danoise, entre le Danemark et la Suède, à savoir "l'espace transfrontalier du Sund", entre la Norvège et la Suède entre la Finlande et la Suède, le Tyrol à la frontière entre l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, et la frontière entre l'Espagne, l'Andorre et la France.

¹² ANPE, Manuel du travail frontalier, 1993, cité par V. Soutif p.274 : «Les implantations progressives depuis deux à trois ans d'intérêts espagnols divers en Pays Basque français (entreprises espagnoles de métallurgie lourde, usines à papier, commerce, hôtels, immobilier...), pourraient faciliter l'installation des travailleurs espagnols sédentaires et la migration alternante du Pays Basque espagnol vers le Pays Basque français. »

¹³ ¹³ SOUTIF V., L'intégration européenne et les travailleurs frontaliers de l'Europe Occidentale, L'Harmattan, Paris, 1999, p.276 : « Toutefois, les marchés du travail et du logement du côté français ne sont probablement pas aussi avantageux que cela par rapport à ceux du côté espagnol. »

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ IBARRETXE J.J. in « Lancement d'une Conférence Euro-régionale pour traiter les problématiques transfrontalières », Le Journal du Pays Basque, du 2 mars 2007, p.3.

coopération transfrontalière, et concrétiser la volonté d'atteindre une véritable cohésion sociale au sein de cet espace. Par conséquent, l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi doit relever deux défis: devenir d'abord un espace de convergence de systèmes juridiques, politiques, administratifs, économiques, culturels, scientifiques et sociaux, mais également se convertir en un laboratoire d'expérimentation de la citoyenneté européenne. Parmi les inquiétudes exprimées par les régions frontalières, l'emploi occupe une place prépondérante. En effet, les difficultés auxquelles se confrontent les travailleurs frontaliers sont nombreuses et sont le résultat d'un manque de convergence entre deux réponses nationales distinctes apportées au problème unique du chômage transfrontalier.

III.- Cadre conceptuel: définitions et délimitation du champ spatial de l'étude

En préalable à cette réflexion, il est indispensable, d'une part, d'apporter quelques précisions terminologiques et d'autre part, de délimiter le champ spatial de cette étude.

1.- La double facette de la notion d'emploi à l'épreuve de la frontière

Aborder la double facette de la notion d'emploi permet d'établir que l'objet de cette investigation est l'emploi dans l'acception des politiques publiques de l'emploi. Ces politiques s'adressent à des groupes spécifiques : celui des travailleurs et celui des entreprises, et s'appliquent sur le marché de l'emploi afin de favoriser la rencontre de l'offre et de la demande d'emploi.

Au niveau terminologique, étudier la perspective transfrontalière de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi revient, en premier lieu, à analyser l'emploi du point de vue transfrontalier qui caractérise la zone basco-aquitaine. Au niveau conceptuel, l'emploi, comme objet de cette investigation est une notion polysémique, difficile à calibrer. Il existe de nombreuses sources théoriques qui permettent d'alimenter la réflexion et surtout de définir le sens à attribuer à cette notion. L'examen de la doctrine mais également l'analyse des normes confirment que le terme « emploi » peut couvrir des réalités distinctes. D'une part, l'emploi est un facteur de cohésion économique et sociale, «il est le grand intégrateur »¹⁶. Il a évolué au fil du temps et il est devenu la

¹⁶ BAREL Y., « *Le Grand intégrateur* », Connexions n°56, 1990, pp.85-100.

raison principale de la mobilité des personnes. L'emploi est « un fait social total »¹⁷, mais il est également “le centre organisateur de la conduite vitale de l'individu, de la vie de famille et du fonctionnement de l'Etat-providence”¹⁸. D'autre part, l'emploi peut être conçu comme un fait économique jusqu'à devenir l'élément central des relations sociales. Ainsi le travail, qui s'inclut dans la notion d'emploi, et traduit un statut, qui participe à la définition plus générale du statut social de l'individu. Aujourd'hui, l'emploi, est avant tout le concept objectif qui s'oppose au chômage. Pour F. Gaudu¹⁹, le salarié est titulaire d'un emploi, expression qui peut révéler quelques aspects de la situation individuelle du travailleur au sein de l'entreprise. Pour A. Jeammaud²⁰, il s'agit d'une “situation individuelle que procure une relation de travail”. Dans ce cas, l'emploi se réfère au contrat de travail et constitue une approche extensive de la notion.

D'un point de vue macroéconomique, l'emploi peut apparaître comme le noyau des politiques de l'emploi. Il ne s'agit pas de politiques qui ont pour objet des situations juridiques mais de l'emploi par opposition au chômage, dont la finalité est la régulation du marché du travail. Pour B. Gazier, l'emploi, comme objet des politiques de l'emploi, constitue une œuvre de construction politique et normative permanente²¹. La présente recherche ne prétend pas aborder la problématique de l'emploi dans son ensemble mais se focalise plutôt sur l'emploi entendu comme politiques de l'emploi, à savoir comme l'ensemble des interventions publiques sur le marché du travail et qui tendent à corriger d'éventuels déséquilibres et/ou limiter les effets néfastes de ces derniers²². Selon Eurostat, il s'agit “d'interventions publiques sur le marché du travail, destinées à garantir l'efficacité de son fonctionnement et à la correction de déséquilibres, et qui peuvent se distinguer d'autres interventions générales sur l'emploi, dans la mesure où elles agissent de façon sélective en faveur de groupes particuliers sur le marché du travail”²³. C'est à partir de cette dernière acception que s'est développée cette réflexion.

¹⁷ MEDA, D., *El trabajo. Un valor en peligro de extinción*, ed. Gedisa, Barcelona, 1998, p.24.

¹⁸ OFFE, C. y DEKKEN, J., “*Trabajo, ocio y participación social*” in MUÑOZ, S., GARCIA DELGADO, J.L y GONZALEZ SEARA, L. (Dirs.), *Las estructuras del bienestar en Europa*, ed. Civitas, Madrid, 2000, p.594.

¹⁹ GAUDU F., « *L'emploi dans l'entreprise privée, essai d'une théorie juridique* », thèse 1986 ; “*La notion juridique d'emploi en droit privé* », *Revue Droit Social* 1986, 414 ; « *Les notions d'emploi en droit* », *Revue Droit social* 1996, p.559.

²⁰ JEAMMAUD A., “*Le droit du travail en changement. Essai d'une mesure* », *Revue Droit Social* 1998, p.211.

²¹ GAZIER, B., “*Economie du travail et de l'emploi*”, Dalloz 1991, n°262.

²² BARBIER J-C y GAUTIE J., « *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis* », Cahiers du CEE, 1998, PUF.

²³ EUROSTAT, *Base de données politiques du marché du travail, méthodologie, révision de juin 2006, méthodes et nomenclature*, édition 2006, p.8.

Par ailleurs, le périmètre géographique de cette étude, est constitué par l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi. Il s'agit d'une structure qui réunit une région française, la Région Aquitaine ainsi qu'une région espagnole, la Communauté Autonome d'Euskadi. Ce qui conduit à examiner la notion de l'emploi à la loupe des droits nationaux respectifs. Ainsi, en droit espagnol, l'emploi est conçu comme « l'ensemble des décisions adoptées par l'Etat et les Communautés Autonomes, et qui ont pour finalité le développement de programmes et de mesures tendant à atteindre le plein emploi »²⁴, alors qu'en droit français, l'expression "politiques publiques de l'emploi" recouvre l'ensemble des outils juridiques, sous l'impulsion de l'Etat, du législateur, du pouvoir réglementaire et des partenaires sociaux, afin de motiver les entreprises à embaucher des salariés et de lutter contre la sélectivité du marché du travail ²⁵.

D'autre part, les politiques de l'emploi sont avant tout des politiques publiques. En effet, la politique de l'emploi présente les cinq caractéristiques qui fondent l'existence d'une politique publique²⁶: en premier lieu, elle est constituée d'un ensemble de mesures concrètes qui forment la substance même d'une politique; en deuxième lieu, elle incorpore des décisions de nature plus ou moins autoritaire (cette dimension peut être explicite ou latente); en troisième lieu, la politique s'inscrit dans un cadre général d'actions, ce qui permet de distinguer en principe une politique publique de simples mesures isolées; en quatrième lieu, une politique publique s'adresse à un ou plusieurs publics, à savoir, à des individus, des groupes ou des organisations dont la situation est affectée par la politique publique, comme ce peut être le cas des demandeurs d'emploi ; enfin, une politique fixe obligatoirement des objectifs à atteindre, par exemple, tendre vers le plein emploi. Par conséquent, une politique publique, et en particulier dans le domaine de l'emploi, n'est pas quelque chose de préconçu mais bel et bien une réponse construite à partir d'un besoin.

Néanmoins, il n'existe aucune étude qui permette d'analyser l'emploi, comme politique publique, dans un contexte transfrontalier. Ainsi, ce travail de recherche relatif à l'étude de l'emploi dans une perspective transfrontalière, comme l'ensemble de mesures générales ou spécifiques, financées, contrôlées ou organisées par l'Etat, et qui sont au service de la recherche, de la création, de l'adaptation, de la répartition et de la

²⁴ Artículo 1 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, BOE nº 301, de 17 de diciembre.

²⁵ WILLMANN C., *Emploi (I- Notion et régime juridique des politiques publiques de l'emploi)*, Répertoire Dalloz, octobre 2004.

²⁶ MENY Y., THOENING J-C, *Politiques publiques*, 1989, PUF, Paris.

sauvegarde de l'emploi²⁷, au sein de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, vient s'ajouter à trois séries d'analyses : en premier lieu, les recherches liées à la frontière comme phénomène géographique et réalité juridique ; en second lieu, aux études juridiques sur les politiques de l'emploi ; et enfin, aux travaux réalisés sur la construction institutionnelle de la coopération transfrontalière comme objet d'étude.

2.- Les composantes du marché du travail transfrontalier

Les mesures et les dispositifs contenus dans les politiques publiques de l'emploi, que constituent les interventions publiques destinées à réguler le marché du travail, s'établissent en faveur de deux groupes : les travailleurs et les employeurs.

1) Le travailleur

D'une façon générale, le travailleur est une personne qui prête volontairement ses services moyennant une rémunération, dans le champ d'organisation et de direction d'une autre personne physique ou morale, dénommée employeur ou entrepreneur²⁸. Dans le cadre de cette étude, la notion de travailleur englobe les actifs, les travailleurs à la recherche d'un emploi ou ayant perdu un emploi.

S'agissant du travailleur actif transfrontalier, sa définition n'est pas univoque et dépend des domaines dans lesquels elle s'inscrit. De plus, elle a connu une certaine évolution avec le temps. Il s'agit essentiellement d'un travailleur qui ne réside pas dans le pays où il travaille²⁹. Il peut incarner la main d'œuvre qui réside dans une zone périphérique d'un Etat et qui est embauchée dans l'espace contigu du pays voisin³⁰. Du point de vue de la sécurité sociale, le travailleur frontalier est "toute personne qui réalise une activité salariée ou indépendante (et qui est affiliée à un régime de sécurité sociale) dans un Etat-membre différent duquel où il retourne normalement tous les jours ou au moins une fois par semaine »³¹.

²⁷ PETIT F. y BAUGARD D., *Le droit de l'emploi, étude juridique des politiques d'emploi*, lextenso editions, Gualino 2010, p.7.

²⁸ Artículo 1.1 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

²⁹ Artículo 1 del Acuerdo complementario entre España y Francia relativo a los trabajadores fronterizos. BOE nº154 de 29 de junio de 1965.

³⁰ HAMMAN P., « *Relations de travail et organisations transfrontalières : les collectifs de défenses des travailleurs frontaliers en Europe* », *Revue Internationale des Relations de travail*, vol. 1, nº4, p.48.

³¹ Article 1 f) du Règlement (CE) nº 883/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, modifié par le Règlement (UE) nº 1224/2012 de la Commission du 18 décembre 2012 modifiant le règlement (CE) nº 883/2004 du Parlement européen et du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) nº 987/2009 du Parlement européen et du Conseil fixant les modalités d'application du règlement (CE) nº 883/2004 (JOUE nº L349 du 19 décembre 2012) entré en vigueur le 8 janvier 2013.

Concernant le présent travail de recherche, il convient de préciser que le terme de travailleur sera associé à la notion de travailleur frontalier, incluant également la personne inscrite comme demandeur d'emploi auprès du Service Public de l'Emploi de son pays de résidence et qui traverse la frontière afin de rechercher un emploi salarié ou indépendant³².

En effet, les mesures qui composent les politiques de l'emploi concernent également le groupe des chômeurs. Le travail frontalier est un facteur de régulation territoriale des réserves de main d'œuvre. Phénomène géographiquement localisé, et en réaction à la crise de l'emploi, notamment dans le nord de l'Europe, le travail frontalier s'est converti en composant structurel du marché du travail local et régional³³. Ainsi, le travailleur frontalier est le premier usager de la liberté de circulation.

D'autre part, les politiques publiques de l'emploi ont également pour objectif de promouvoir l'embauche au sein des entreprises.

2) Les entreprises

Les offres d'emploi émanent de l'activité productive de l'entreprise. Cette dernière se configure donc comme un système de transformation des ressources, formé d'un ensemble d'éléments étroitement liés entre eux, organisés et s'inscrivant dans un environnement, avec des objectifs à atteindre. En dépit des diverses facettes que recouvre la notion d'entreprise en droit du travail, elle demeure imprécise et en fonction des situations, désigne des réalités différentes et évolutives³⁴, se convertissant en notion plus fonctionnelle. L'entreprise est, en premier lieu, le lieu où les travailleurs exécutent une tâche, où la réglementation liée aux conditions de travail doit être respectée. En même temps, il s'agit d'un lieu où différentes obligations administratives s'accomplissent et où l'Inspection du Travail peut exercer un contrôle. L'entreprise est donc un ensemble de moyens matériels et humains dédiés à la production de richesses ou à la prestation de services. Ainsi, l'entreprise réunit essentiellement trois éléments distincts: du personnel salarié, subordonné à l'autorité d'un employeur, et travaillant pour lui dans l'exercice d'une activité commune. A partir de ce triptyque, l'employeur transfrontalier désigne une entreprise dont le siège social se trouve d'un côté d'une

³² TJCE, 8 avril 1976, aff. 48/75, Royer, Rec. I, p. 497.

³³ BELCKACEM R., BORSENBARGER M. y PIGERON-PIROTH I., « Les travailleurs frontaliers lorrains », Travail et Emploi n°106, avril-juin 2006, pp.65-77.

³⁴ LYON-CAEN G., « L'entreprise en droit du travail », in Etudes de droit contemporain, 1966, Cujas, p. 323 et s.

frontière et qui, pour le développement de son activité, recrute des travailleurs qui résident de l'autre côté de celle-ci.

Par ailleurs, il convient à présent de préciser que la politique de l'emploi, comme ensemble de mesures adoptées par les gouvernements nationaux, a pour but principal de corriger les déséquilibres existants sur le marché du travail.

3) Le marché du travail

Dans le cadre de ce travail de recherche, il est intéressant de souligner, d'une part, que le concept de marché du travail a considérablement évolué au fil du temps jusqu'à être remis en cause ; et, en second lieu, il s'agit de cibler la réflexion sur la réalité du marché du travail transfrontalier et de le définir.

D'un point de vue théorique, il est possible de considérer qu'il existe deux approches du marché du travail : une de type conventionnel, nourrie par la perspective dualiste, l'autre, atypique, qui vient questionner le marché de l'emploi et qui fait émerger la notion de système d'emploi. L'approche traditionnelle consiste à apprécier le marché du travail comme un marché de plus. A côté du marché de biens et de produits, du marché financier ou de capitaux, le marché du travail figure comme l'un des trois grands marchés des économies contemporaines. Il se caractérise par son objet, les ressources humaines, et se configure comme l'espace clef où interagissent ses principaux acteurs : les entreprises, les travailleurs, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics. Il constitue un espace dans lequel s'organise "l'achat-vente" du travail et apparaît comme le point de rencontre entre la demande et l'offre d'emploi. Il est nécessaire de préciser que l'offre et la demande n'émanent pas des mêmes protagonistes: si le travail est conçu comme une ressource, un facteur de production, l'offre provient des travailleurs et la demande des entreprises; si le travail est considéré comme un emploi alors l'offre émane des entreprises et la demande des travailleurs. D'autre part, cette approche a subi une importante évolution. En effet, récemment encore, l'homogénéité de ce modèle a été remise en cause et a émergé la notion de segmentation du marché de l'emploi en fonction de l'hétérogénéité des situations de l'emploi. En conséquence, une conception dualiste s'est développée au sein des économies industrialisées, entre marché interne et marché externe, marché primaire et marché secondaire, entre marché central et marché

périphérique du travail.³⁵ Un autre courant dualiste considère que les secteurs traditionnels basés sur des formes classiques d'organisation de la production (travail familial, non salarié) coexistent avec un secteur moderne qui s'appuie sur l'utilisation du travail salarié³⁶.

A partir des critiques adressées au rôle du marché comme variable d'ajustement, c'est-à-dire se limitant aux modalités et résultats de la rencontre entre l'offre et la demande, la notion de "système d'emploi" a été proposée en substitution au concept de marché du travail. Il s'agit d'un ensemble de structures (structures productives, sociales...), qui interagissent à travers des mécanismes (de marché, institutions...), et dans lequel les acteurs développent des stratégies (politiques publiques stratégies d'entreprises, stratégies syndicales et individuelles)³⁷.

Cette notion est plus opérationnelle que ne l'est le concept de marché du travail pour trois raisons: d'abord, elle met en jeu un nombre plus important de variables et intègre au diagnostic la multidimensionnalité des phénomènes d'emploi. En effet, elle ne se limite pas au processus de distribution des ressources humaines disponibles, selon les besoins exprimés par les entreprises, mais inclut également les structures, les dynamiques institutionnelles, les acteurs, ainsi que les mécanismes de mobilisation de la main-d'œuvre. Deuxièmement, en introduisant la notion de système, l'approche classique se trouve modifiée puisqu'elle privilégie désormais les modes d'articulation des différents éléments qui opèrent au sein du système. L'offre et la demande d'emploi ne sont plus des données mais deviennent des variables. Troisièmement, le système d'emploi peut intégrer la dimension locale. Le système local d'emploi³⁸ prend également en compte les dynamiques de proximité géographique sous-jacentes aux modalités de coordination et d'ajustement des flux de demandes et offres d'emploi au niveau local. Cela présente un intérêt particulier pour l'espace frontalier, où les dynamiques d'emploi engendrent des problématiques propres à l'existence d'une frontière, entre le lieu d'emploi et le lieu de provenance, séparés de quelques kilomètres.

³⁵ DOERINGER P., PIORE M., Internal labour markets and manpower analysis, Lexington, D.C Health&Co, 1971.

³⁶ LEWIS W.A. Economic development with unlimited supplies of labour, The Manchester School of Economic and Social 22, 1954, pp.139-1991; TODARO M., Labor migration and urban unemployment, Reply Economic Review n°60, 1970, pp.187-188.

³⁷ BROUDIC P., MERLE V. ET VANDERPOTTE G., Emploi éclaté, hommes dissociés, Commissariat général du plan, Documentation française, Paris, 1982.

³⁸ ARCHER P.O et THIERRY D., Emploi, les réponses locales, Ed. d'Organisations, mars 2002, Paris. Les auteurs identifient trois sphères du système local de l'emploi: l'emploi ou insertion (accès à l'emploi, formation et insertion par l'emploi), l'adaptation à l'emploi (formation professionnelle, alternance, formation continue) et le développement économique (aides financières, synergies des acteurs).

Par conséquent, dans le cadre de ce travail de recherche, le choix s'est porté sur une définition large du marché transfrontalier de l'emploi, préférant la notion de système transfrontalier de l'emploi, qui peut se définir comme l'ensemble des structures (structures productives, sociales...) existantes de chaque côté de la frontière, qui sépare deux ou plusieurs Etats, qui interagissent au sein d'un espace transfrontalier, via des mécanismes de coopération transfrontalière, et dans lequel les acteurs développent des stratégies ou des politiques publiques en faveur de l'emploi élaborées spécialement pour cette zone.

3.- La délimitation du champ spatial de l'emploi

La dimension géographique de cette étude relative à l'emploi, entendu comme politique de l'emploi, se circonscrit au périmètre de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi. La principale caractéristique de cet espace est la présence d'une frontière terrestre qui impacte inévitablement les échanges entre les deux versants et, plus particulièrement, l'espace commun partagé géographiquement et divisé juridiquement. Afin de bien comprendre le concept d'Eurorégion, il est indispensable, au préalable, de définir ce qu'est réellement une frontière. Elle se configure comme un instrument de délimitation de l'espace, avec un intérêt particulier pour la frontière franco-espagnole, et elle apparaît comme la matrice d'espaces transfrontaliers.

1) La frontière comme instrument de délimitation spatiale

La frontière se présente comme une notion polysémique, et doit être étudiée sous un angle pluridisciplinaire, ce qui donne lieu inexorablement à «une importante inflation sémantique»³⁹, et plus encore, si l'on ajoute des adjectifs comme frontière naturelle, frontière politique, frontière historique...

En outre, les mutations inhérentes à la mondialisation, ainsi que les changements liés à certains processus comme celui de la construction communautaire, conduisent à «une rénovation profonde de cette notion »⁴⁰. Néanmoins, essayer de définir la notion de

³⁹ ³⁹ MILTRE FERNÁNDEZ E. y otros, *Fronteras y fronterizos en la historia, la cristiandad medieval y las formulaciones fronterizas*, Instituto de Historia Simancas, Universidad de Valladolid, colección del Bolsillo, 5, 1997, p. 7-62.

⁴⁰ LABAYLE H., « *L'Europe, la frontière et le droit* », in *La frontière des origines à nos jours*, PUF, Colloque de Bayonne des 15, 16 et 17 mai 1997, 1998, p.501-510. "Figeant les situations et refusant l'évolution autant que la révolution, la frontière ne pouvait pas sortir indemne de sa rencontre avec la construction européenne. L'Europe a, en effet, fait subir des contraintes considérables à la notion de frontière dès les origines et dans une approche minimaliste avant que la relance de l'intégration communautaire conduise à un renouveau profond de cette notion. » (p. 501).

frontière serait une tâche sans fin. Par conséquent, cette investigation porte sur quatre des facettes de la frontière et sur son lien avec le territoire.

Premièrement, la frontière peut être analysée comme un phénomène géographique. La frontière devient alors une interface. La frontière génère des formes et des systèmes spatiaux originaux. Elle introduit une rupture plus ou moins marquée dans l'organisation de l'espace géographique. Plus qu'un simple tracé, elle est à l'origine d'effets qui perdurent au-delà des acteurs qui l'ont instituée, car des traces subsistent dans les modes de représentation et dans les pratiques. Par ailleurs, la notion d'interface est inhérente à la physique. Elle correspond à un contact entre au moins deux objets de nature différente. L'interface est un objet géographique qui naît de la discontinuité et/ou est établie sur elle. Elle remplit avant tout une fonction de mise en relation des différents systèmes territoriaux et joue un rôle privilégié de régulation. L'interface peut apparaître comme un lieu doté de pouvoirs spécifiques de régulation, ou comme la conséquence de régulation exercée par les centres des systèmes territoriaux qu'elle lie. Ce type de processus s'observe en particulier dans le cas suivant : les systèmes frontaliers européens, dans différents domaines (frontières internes ou externes à la zone Schengen, frontière qui se superposent au moment à des limites linguistiques...), qui construisent des séparations entre les Etats, permettent parallèlement la valorisation de leurs différences⁴¹ D'autre part, les fonctions d'échange et de régulation des interfaces s'établissent au sein d'un enchaînement de processus, marqués par différents « processeurs ». Par processeur, il convient de comprendre l'ensemble des mécanismes (techniques, administratifs et économiques), qui garantissent les différentes fonctions exercées par l'interface. On peut considérer l'interface comme un capteur qui active et canalise les flux, les transmet à un convertisseur qui les filtre et les adapte, avant de réactiver le mouvement afin de garantir le passage du système initial au système final. Les frontières définissent et clôturent les territoires des Etats souverains, et sont, par conséquent, partout dans le monde et dans n'importe quelle circonstance, uniques et différentes comparées à d'autres types de délimitations.

Deuxièmement, en s'inspirant de la géopolitique, la frontière peut être perçue comme une ligne et une démarcation, de manière à être également considérée comme une limite spatiale. Une des caractéristiques de la notion de frontière est qu'elle définit un espace

⁴¹ GUICHONNET P. et RAFFESTIN C., *Géographie des frontières*, P.U.F, 1974.

territorialisé⁴². La frontière est alors indissociable du territoire. La frontière constitue l'aponévrose du territoire. Un territoire, par nature, est grevé et entouré de discontinuités: à savoir des limites parmi lesquelles figurent en premier lieu, la frontière. Pour autant, frontières et territoires apparaissent comme le corollaire l'un de l'autre⁴³. Et le processus de territorialisation est le fruit du travail de l'homme. «La volonté de l'homme est un élément déterminant»⁴⁴. Le processus de territorialité est «la volonté d'un individu ou d'un groupe d'individus d'atteindre, influencer ou contrôler des personnes, des phénomènes, et des relations, par la délimitation et le renforcement d'un contrôle sur un espace géographique»⁴⁵. Par conséquent, la territorialité a pour objectif le contrôle sur les flux plus que sur la propriété du sol. Le territoire moderne est le résultat du processus appelé «territorialité politique». Il s'agit «d'un espace conquis par l'administration étatique», «produit de la bureaucratie de l'Etat dynastique»⁴⁶. En outre, le territoire est inexorablement lié aux pouvoirs publics⁴⁷. «La territorialité est une méthode générale de contrôle politique»⁴⁸. C'est pour cette raison que le territoire apparaît comme un «construit social et politique «encageant» les populations, permettant de les contrôler, de les surveiller ou au moins de les influencer»⁴⁹. Le rôle de la frontière dans le processus de territorialité politique ne s'achève pas là: «la territorialité doit contenir une forme de communication. Cela indique généralement un marqueur ou un signe qui se traduit le plus souvent par une frontière»⁵⁰. La frontière participe à la formation du territoire, à son organisation interne mais également à la communication de ce territoire avec l'extérieur. De plus, la frontière est ce lieu de contact et de séparation. Elle est aussi une coupure qui sert également de couture dans la relation avec ses voisins, ceux qui se trouvent de l'autre côté de la frontière. Les

⁴² ANCEL J., «*Les frontières. Etudes de Géographie politique*», RCADI, T.55, 1936/I, p.208, «ce n'est pas, comme le dit justement Lucien Febvre, le cadre qui importe, mais ce qui est encadré (...). La frontière ne peut s'étudier en soi, mais par rapport aux groupes qu'elle sépare».

⁴³ FOUCHER M., *L'invention des frontières*, Fondation pour les Etudes de la Défense Nationale, coll. Les 7 épées, Paris, 1986, p. 22.

⁴⁴ ANCEL J., «*Les frontières. Etudes de Géographie politique*», RCADI, T.55, 1936/I, p.210.

⁴⁵ SACK R D., *Human territoriality: its theory and history*, New-York, Cambridge University Press, 1986, p.22.

⁴⁶ ALLIES P., *l'invention du territoire*, Presse Universitaire de Grenoble, coll. "Critique du droit", 1980, p.24-25.

⁴⁷ BEAUD O., *La puissance de l'Etat*, PUF, coll. Leviathan, 1994, p.129.

⁴⁸ BADIE B., 1995, *La fin du territoire*, Paris, Fayard, 1995, p.132: "un construit social et politique "encageant" les populations, permettant de les contrôler, de les surveiller ou au moins de les influencer"; "La territorialité est une méthode générale de contrôle politique».

⁴⁹ BIGO D., «*Les conflits et la transnationalité*», in *L'international sans territoire*, Culture et conflits, n°21/22, printemps-été 1996, p. 401.

⁵⁰ SACK R., *op.cit.* p.21.

frontières ne sont pas uniquement de simples tracés sur une carte, un lieu géographique unidimensionnel de la vie politique, où un Etat termine et un autre commence.⁵¹

Troisièmement, la frontière se configure comme un construit historique. Comme l'observe E. Balibar, les frontières ont une histoire, et la notion même de frontière a eu une histoire qui n'est pas la même dans toutes les parties et à tous les niveaux⁵². Selon M. Foucher, «tracer une frontière est un acte géopolitique par excellence puisqu'il s'agit de délimiter des zones d'exercice de souveraineté, d'inscrire le politique dans l'espace »⁵³. D'autre part, P. G. De la Pradelle considère que «les possibilités d'échange qu'induit la frontière sont susceptibles de dépasser le cadre strict des relations de proximité. La confrontation des idées, des valeurs et des normes différentes, incite à l'adaptation, au dépassement, à l'invention de représentations et de pratiques originales. Le transfert transfrontalier peut donner lieu à des espaces hybrides, où émergent des cultures et les pratiques locales spécifiques.»⁵⁴

Quatrièmement, la frontière est également une réalité juridique. Le droit étudie la frontière comme une ligne, comme le résultat d'un règlement juridictionnel. L'intégration communautaire, avec sa vocation de créer un espace « sans frontières », n'élimine pas les frontières mais donne une nouvelle interprétation de cet élément. C. Schmitt avait identifié cette portée politico-juridique de la frontière moderne ; le sens de ces limites (les confins de l'empire) était de séparer un ordre pacifié d'un désordre exempt de paix, un Cosmos d'un chaos. Elles impliquaient une séparation selon le droit des gens alors que durant les XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles, les frontières de deux Etats territoriaux, régulées par le droit des gens européen moderne, n'impliquent pas une exclusion mais une reconnaissance internationale réciproque⁵⁵. Deux grands principes de l'ordre juridique communautaire ont permis ce dépassement : le principe d'applicabilité directe du droit communautaire dans les Etats-membres et celui de la primauté sur le droit interne. Ce qui a pour conséquence la substitution d'une règle

⁵¹ ANDERSON M., « *Les Frontières: un débat contemporain* », Culture et conflits, 1997, n°26-27, pp.15-34 : «Ce sont des institutions établies par des décisions politiques et régulées par des textes juridiques. (...) Il s'agit d'une institution politique de base : dans une société avancée, aucune vie économique, politique, ou sociale régulée, ne pourrait s'organiser sans elle. Les lois régulent les territoires fermés, dans lesquels les systèmes juridiques impliquent qu'il y ait des frontières qui établissent un cadre à l'intérieur duquel on peut arbitrer des conflits et imposer des sanctions ».

⁵² BALIBAR E., « *Qu'est-ce qu'une « frontière » ?* », in M-C CALOZ-TSCHOPP M-C et DASEN P. (dir.), Mondialisation, migration et droits de l'homme : un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyenneté, Volume 1, Bruylant, Bruxelles, 2007, pp. 519-531.

⁵³ FOUCHER M., « *Frontières à retracer: un point de vue de géopoliticien* », frontières et limites, acte de séminaire, Centre Georges Pompidou, Paris, 1991, p.69.

⁵⁴ GEOUFFRE DE LA PRADELLE P., La frontière, Etude de Droit International, Paris, 1928, p. 130-131.

⁵⁵ SCHMITT C., El nomos de la tierra – En el derecho de gentes del Ius publicum europaeum, Comares, Madrid, 2002.

commune au droit national, posant ainsi la question de la survie des frontières juridiques nationales face au mouvement irréversible de l'intégration juridique. L'intégration communautaire met en présence des espaces juridiques nouveaux, ouverts, sans obstacles ni frontières à l'ordre juridique communautaire. D'autre part, les schémas de l'intégration juridique communautaire révèlent des oppositions. Le principe de l'autonomie institutionnelle et procédurale des Etats-membres fait qu'il existe une administration indirecte des politiques communautaires, valorisant les acteurs nationaux. L'office communautaire du juge national fait de lui le premier garant de l'intégrité de l'ordre juridique communautaire. Enfin, la technique juridique privilégiée pour la construction communautaire a été celle de la législation indirecte, représentée par les directives qui requièrent naturellement une règle nationale de transposition et renforcent ainsi le respect des droits et des procédures internes. La construction communautaire laisse apparaître un nouveau mode d'exercice des souverainetés territoriales, où l'exclusivité cesse d'occuper le premier plan, et où l'indivisibilité a toujours autant de difficultés à se justifier sous la pression technique et politique.

2) La frontière franco-espagnole comme instrument de recomposition territoriale

S'agissant de la frontière qui concerne ce travail de recherche, et qui concrètement sépare la France et l'Espagne, celle-ci est marquée par ses racines historiques. La frontière franco-espagnole présente deux caractéristiques particulières: d'abord, elle se singularise par un tracé sinueux et sans logique; ensuite, elle se présente comme une zone de relations entre les habitants plus que comme une barrière. En effet, la frontière produit un impact sur les personnes. Les processus sociaux qu'elles créent, reproduisent et modifient les frontières⁵⁶. Débutant par la mer cantabrique et remontant par la Bidassoa, la frontière suivra les pas de la Commission Mixte des Limites qui, au milieu du XIX^{ème} siècle, s'est chargée de son bornage jusqu'à la Méditerranée. Les Traités des Pyrénées et de Bayonne constituent alors le cadre temporel qui délimite la frontière franco-espagnole et qui se compose de quatre parties. De plus, la division de la chaîne pyrénéenne en deux ressorts juridictionnels est à l'origine d'une vision fractionnée de celle-ci. Concernant l'organisation territoriale existante de chaque côté de la frontière, il convient de remarquer que, du côté espagnol, ce sont les Communautés Autonomes du Pays Basque (Province du Guipúzcoa), de Navarre, d'Aragon (Province de Huesca) et de Catalogne (Province de Lérida et de Gérone) qui

⁵⁶ PAASI A., « *Boundaries as social processes: territoriality in the world of flows* », in Newman D. (ed): *Boundaries, territory and post modernity*, London, Franck Cass, 1999, pp. 69-88.

jouxtent la France; et du côté français, sont voisines de l'Espagne, les régions d'Aquitaine (Département des Pyrénées-Atlantiques), de Midi-Pyrénées (Département des Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne et Ariège) et du Languedoc-Roussillon (Département des Pyrénées-Orientales). Au centre du tracé frontalier, figure la Principauté d'Andorre. Selon A.J. Gorria, malgré sa complexité, cette frontière est beaucoup moins fragmentée et compartimentée que les Alpes, les chaînes Bétiques ou l'Atlas⁵⁷. Cette complexité est le fruit de plusieurs influences parmi lesquelles prédominent celles issues de deux grandes dépressions orographiques, qui ont marqué le massif et qui conditionnent son climat. Au nord de l'Aquitaine, caractérisée par l'influence atlantique jusqu'aux terres roussillonnaises ; au sud de l'Ebre, qui étend les effets de la Méditerranée jusqu'à plus à l'ouest de Pampelune. Les éléments physiques, l'organisation culturelle, sociale et économique ainsi que les processus historiques ont donné lieu à la configuration de trois zones différentes du tracé frontalier : les Pyrénées Occidentales, les Pyrénées Centrales et les Pyrénées Orientales. La zone occidentale est composée du Département des Pyrénées-Atlantiques au nord et des Communautés Autonomes du Pays Basque et de Navarre au sud, caractérisées par une forte densité démographique. Cet espace coïncide avec l'unité culturelle identifiée comme Euskalherria et qui se caractérise par sa langue, l'Euskara, dont l'influence demeure prégnante dans la toponymie. Le milieu physique est très homogène de chaque côté de la frontière, et l'accessibilité assez aisée. Les Pyrénées centrales comprennent une partie du Département des Pyrénées-Atlantiques et la région Midi-Pyrénées. Ainsi, le versant sud s'étend sur les vallées orientales des Pyrénées navarraises (Salazar et Roncal), les Pyrénées aragonaises et la province catalane de Lérida, incluant également la Principauté d'Andorre. Elles se divisent en quatre parties: le Béarn et le Lavedan au nord face à la Jacétanie, la Bigorre française face au Sobrarbe, les Comminges face au Pallars et les montagnes de l'Ariège, d'Andorre et d'Urgell. Les Pyrénées Orientales apparaissent comme la zone de contact entre le Languedoc-Roussillon et la Catalogne, où la langue catalane est fortement implantée de chaque côté de la chaîne montagneuse. Le versant sud est marqué par une forte identité traditionnelle.

⁵⁷ GORRIA A.J., *El Pirineo como espacio frontera*, Zaragoza: Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia y Relaciones institucionales, 1995.

D'un point de vue historique, le processus de détermination de la frontière se déroule en trois étapes: la négociation, la délimitation et parfois le bornage sur le terrain. Concernant la détermination, il faut comprendre qu'il s'agit de l'opération de répartition des masses territoriales entre les parties contractantes. Cet accord constitue un titre territorial. Il est créateur de droit. S'agissant de la délimitation, cela signifie que pour devenir une réalité juridique et matérielle, la frontière doit être fixée par un Traité de délimitation⁵⁸. C'est la raison pour laquelle J. Ancel affirme que la frontière est "un isobare politique, qui fixe pour une certaine durée, l'équilibre entre deux pressions : l'équilibre des masses et l'équilibre des forces."⁵⁹ D'autres part, pour P. Sénac, le premier emploi du terme frontière dans la documentation latine se trouve dans le premier testament du roi Ramiro Ier d'Aragon, réalisé en 1059, où le monarque évoque la transmission, à son fils Sancho Ramiro, du Royaume, qu'il qualifie de terre au lieu de regnum, et qu'il a toujours considéré comme un bien personnel⁶⁰. Le premier acte faisant allusion à une frontière franco-espagnole est le Traité des Pyrénées, signé sur l'île des faisans, en pleine Bidassoa, le 7 novembre 1659, qui met un terme à une longue guerre et qui établit la frontière entre l'Espagne et la France, telle que qu'elle existe aujourd'hui. Cependant, le Traité des Pyrénées ne fixait pas une délimitation précise entre les deux Etats⁶¹. Une enquête sur "les limites et divisions territoriales de la France en 1789", réalisée en 1907, concluait d'ailleurs qu'il était impossible de fixer avec précision les frontières de la France à la veille de la révolution⁶². Afin de mettre fin à de nombreux conflits séculiers qui existaient à la frontière, Napoléon III et Isabelle II recherchèrent des solutions. Les commissions bipartites avaient pour mission de débattre des points litigieux en prenant en compte les vœux ainsi que les besoins des populations frontalières⁶³. Le tracé définitif de la frontière a fait l'objet de trois Traités, signés, à Bayonne par Napoléon III et Isabelle II, le 2 décembre 1856 pour la partie occidentale, le 14 avril 1862 pour la partie centrale et le 26 mai 1866 pour la portion incluant l'Andorre. L'acte final de délimitation fut signé le 26 mai 1866⁶⁴. Les 602

⁵⁸ *Plateau continental de la mer du Nord*, arrêt, C.I.J. Recueil 1969, p. 3. « Le fait qu'une zone, prise comme une entité, relève de tel ou tel Etat sans conséquence sur la délimitation précise des frontières de cette zone, de même l'incertitude des frontières ne saurait affecter les droits territoriaux. » (p.33).

⁵⁹ ANCEL J., *Géographie des frontières*, Paris, 1938, 3ème édition, p.195.

⁶⁰ SENAC P., "Ad castros de fronteras de mauros qui sunt pro facere". Note sur le premier testament de Ramire Ier d'Aragon, in DE AYALA C., BURESI P. Y JOSSERAND P. (Ed.), *Identidad y representación de la frontera en la España medieval (siglos XI-XV)*. Madrid, Casa de Velázquez, Universidad Autónoma de Madrid, 2001, pp. 205-211.

⁶¹ FERNANDEZ CASADEVANTE C., *La frontera hispano-francesa y las relaciones de vecindad (especial referencia al sector fronterizo del País Vasco)*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1985, p. 91.

⁶² ANCEL J., *Géographie des frontières*, Paris, 1938, 3ème édition, p.70.

⁶³ GEOUFFRE DE LA PRADELLE P., *La frontière, Etude de Droit International*, Paris, 1928, p. 130-131.

⁶⁴ DESCHEEMAER, J., « Une frontière inconnue: les Pyrénées de l'océan à l'Aragon », in *Revue Générale de Droit International Public*, 1941-1945, p.239-277.

bornes suivent les limites traditionnelles, respectant les usages séculiers plus que les limites naturelles, ce qui explique le caractère sinueux et particulièrement complexe de la frontière franco-espagnole, qui peut seulement s'expliquer par la tradition et l'Histoire⁶⁵.

D'un point de vue juridique, la procédure de délimitation est la même depuis la fin de la Renaissance. Bilatéral et terrestre, le tracé de la frontière correspond à un processus politique qui débouche sur la formation d'une substance juridique. La frontière figure alors comme une limite qui sépare la juridiction de deux Etats souverains. Résultat du processus de délimitation, La frontière peut être définie comme "la ligne exacte (...) de rencontre des espaces, où s'exercent respectivement pouvoirs et droits souverains."⁶⁶ En règle générale, la frontière a pour rôle de délimiter la compétence territoriale de l'Etat. En ce sens, il convient de rappeler la conception de E. Radnitzky⁶⁷, développée dans son article intitulé «Nature juridique du territoire de l'Etat», et qui repose sur l'idée de compétences. L'Etat dispose d'une compétence propre, qui peut être matérielle, personnelle et spatiale. La compétence matérielle est constituée par tous les actes que l'Etat réalise en vertu de ses normes. La compétence personnelle est le pouvoir de l'Etat concernant les personnes. Enfin la compétence spatiale est synonyme de souveraineté territoriale. En fin de compte, le concept de territoire n'est autre que le champ spatial du pouvoir de l'Etat. Pour H. Kelsen⁶⁸, la frontière permet la formation du droit d'exclusivité territoriale, qu'il définit comme "le droit pour un Etat d'exiger juridiquement que les Etats étrangers s'abstiennent de certains actes sur son territoire." Avec la frontière, le territoire se définit à travers le droit international comme "l'espace à l'intérieur duquel un Etat est autorisé, par le droit international général, à réaliser tous les actes prévus par son droit national ou, ce qui revient au même, l'espace à l'intérieur duquel, conformément au droit international, les organes déterminés par un ordre juridique national sont autorisés à exécuter cet ordre"⁶⁹. » Cette frontière consacrée par le droit public interne et international n'a rien à voir avec une zone qui, « précédant la

⁶⁵ ROUSSEAU C., Les frontières de la France, in *Revue Générale du Droit Public*, 1954, p.225 : « Le tracé de la frontière, à quelques rares exceptions près, est resté le même depuis le 11^{ème} siècle ».

⁶⁶ C.I.J., *Plateau continental de la mer Egée*, Recueil 1978, p. 36.

⁶⁷ RADNITZKY, (E.), « Die rechtliche Natur des Staatesgebietes », *Archiv. für Öffentliches Recht*, vol.20 (1906), p.341 : « Wir haben die Gebietshoheit als die örtliche Kompetenz des Staates bezeichnet ; das Gebiet ist demnach die örtliche Kompetenzsphäre – der örtliche Wirkungskreis – der Sprenkel der Staatsgewalt ».

⁶⁸ KELSEN H., *Théorie Générale du Droit International Public*. Problèmes choisis, Recueil des Cours 1932, Académie de Droit International, Paris, 1932, pp. 120-349 (p.216).

⁶⁹ KELSEN H., *Principles of international law*, New York, 1952, p.209 : "L'espace à l'intérieur duquel un Etat est autorisé par le droit international général à réaliser tous les actes prévus par son droit national ou, ce qui revient au même, l'espace à l'intérieur duquel, conformément au droit international, les organes déterminés par un ordre juridique national sont autorisés à exécuter cet ordre ».

limitation et survivant à la limite sans jamais se confondre avec elle », est soumise à un régime juridique particulier. Dans l'affaire du lac Lanoux⁷⁰, le gouvernement espagnol a voulu démontrer que la ligne de démarcation de la frontière pyrénéenne constituait, plus qu'une limite aux droits souverains des Etats frontaliers, une zone organisée. D'autre part, une frontière existe pour filtrer la circulation entre les Etats. Selon R. Sack, « la territorialité est une stratégie qui consistait à établir différents degrés d'accès aux gens, aux choses et aux relations⁷¹ ». Avec l'identification de la frontière-filtre au début du XVIIIe siècle, apparaît un nouveau type de souverain « un Etat administratif, né de la territorialité de type frontalier et non plus féodale des XVème et XVIème siècle ; cet Etat administratif qui correspond à une société de règlements et de disciplines ». Le pouvoir politique se convertit en « un architecte de l'espace discipliné, mais également, et en même temps, un régulateur de milieu dans lequel il ne s'agit pas tant de fixer des limites, les frontières (...) mais surtout et essentiellement de permettre, de garantir, d'assurer les circulations : circulation des personnes, circulation des marchandises, circulation de l'air...⁷² » Par conséquent, la frontière permet au pouvoir politique de contrôler, de veiller et d'ordonner le passage des biens, des hommes et des valeurs. Elle suscite ainsi le développement d'outils de contrôle de l'accès des étrangers aux territoires. Cette idée peut être illustrée avec le Règlement (CE) N°562/2006 qui établit un code communautaire des normes relatives au passage des personnes par les frontières (code Schengen) : contrôle, inspection et surveillance. Il est possible de parler dans ce cas-là d'un exemple évident de la conception de frontière-filtre.

A partir de ces éléments de réflexion sur les différentes acceptions de la notion de frontière, et le processus de territorialité qu'elle implique, se pose alors la question du type de territoire que configurent les espaces transfrontaliers.

3) La frontière comme matrice des espaces transfrontaliers

Préalablement à l'examen des normes qui s'intéressent aux territoires constitutifs d'aires transfrontalières, il est important de souligner que, s'il est fréquent que les termes frontaliers et transfrontaliers s'utilisent de manière équivalente quant à leur contenu, la rigueur sémantique démontre que ce n'est pas le cas. Il suffit pour cela de feuilleter le dictionnaire de la Real Academia Española pour se rendre compte que l'adjectif

⁷⁰ Sentence arbitrale du 16 novembre 1957, Recueil des Sentences Arbitrales, vol. XII, p.307, par.12.

⁷¹ SACK R D., Human territoriality: its theory and history, *op.cit.*, 1986, p.20.

⁷² FOUCAULT M., Sécurité, Territoire, Population: Cours au collège de France (1977-1978), Seuil 1997, pp.113 y 31.

“frontalier” a une double signification: «qui se trouve à la frontière; qui est en face d’autre chose », alors que le terme “transfrontalier” signifie «qui opère au-delà de la frontière». Par conséquent l’utilisation de l’adjectif frontalier vient désigner des objets voisins séparés et différents, alors que l’adjectif transfrontalier sert à désigner une action tendant à dépasser l’obstacle, la différence inhérente à l’existence d’une frontière. D’autre part, dans bien des occasions, juristes et chercheurs de toutes disciplines ont relevé la spécificité des espaces frontaliers en citant, par exemple, Jacques Delors qui affirmait que les zones frontalières constituaient “des laboratoires de l’Europe”.

La frontière contribue à la détermination d’espaces comme les zones frontalières. En effet, les zones frontalières qui sont apparues avec la création des frontières (quelle que soit leur nature) sont des espaces qui ont expérimenté l’intégration bien avant la construction européenne, puisque les frontières sont antérieures à ce processus. Concernant la frontière, il convient de souligner que « tracer des limites représente un acte fort d’imagination du monde.»⁷³ Les limites et les frontières présentent un caractère « relationnel et non arbitraire » et ont du sens dans les relations qu’un sujet, individuel ou collectif établit avec l’espace. Comme plusieurs auteurs ont pu le signaler, et en particulier, D. De Rougemont, les frontières partagent un territoire, une identité pour quelques-unes, une culture et malgré les asymétries des systèmes juridiques et souverains sur lesquels les Etats reposent, elles ont régulé leurs relations à travers des us et coutumes. D’une certaine façon, elles ont forgé un droit coutumier avec la complicité ou l’appui des pouvoirs publics, limités dans leurs interventions par les limites territoriales de leurs ordres juridiques respectifs. Avant la souscription de conventions bilatérales entre les Etats ou la production de normes communautaires dans le cadre de la libre circulation des travailleurs, il existait une régulation des relations et des situations atypiques inhérentes au contexte transfrontalier, codifiée, dans une certaine mesure, par les acteurs, puisqu’elles étaient reléguées au second plan par les politiques nationales. A partir de là, cela signifie que les zones frontalières sont des espaces qui ne sont pas des laboratoires de l’Union Européenne mais bel et bien des modèles de systèmes, qui se sont développés en marge du reste des territoires et qui, bien que présentant une singularité propre, se caractérisent : par la présence d’une pluralité d’ordres juridiques qui s’entrechoquent au lieu de s’entrecroiser ; par des besoins

⁷³ VAN HOUTUM H., KRAMSCH O. y ZIERHOFER W. (Eds), *Bordering Space*, Ashgate, Londres, 2005, p.50.
<http://henkvanhoutum.nl/wp-content/uploads/2013/05/borderingspace.pdf>

particuliers liés au franchissement quotidien ou pour le moins fréquent de la frontière dans toutes ses dimensions ; pour apparaître comme des lieux stratégiques d'activité économique de par les flux ; pour partager des valeurs communes et en particulier, une identité et une langue, qui n'est pas toujours la langue officielle reconnue par les Etats ; et surtout, pour constituer un espace où l'intégration n'est pas un construit ou un concept mais bien quelque chose de naturel, partie intégrante de l'ADN du territoire commun.

D'autre part, la frontière est d'une certaine façon à l'origine de la création de la région transfrontalière, qui s'articule autour de trois éléments : un espace plus ou moins bien délimité, la présence de groupes et les relations qui se tissent entre eux, perturbée par l'existence d'une frontière. Concernant les régions transfrontalières, la notion d'espace se réfère à trois dynamiques classiques qui déterminent trois aires transfrontalières : d'une part, les zones frontalières dont la notion figure initialement dans une norme générale, à l'article 5.4 de la Directive 69/169 du 28 mai 1969⁷⁴ et qui est définie, comme « une zone qui ne pourra excéder 15 km de vol d'oiseau à partir de la frontière d'un Etat membre ». La Convention Européenne de Sécurité Sociale du 14 décembre 1972, établit dans son article 1 n.i) qu'il s'agit « d'une zone dont la profondeur n'excède pas, en principe, 20 km depuis la frontière commune⁷⁵ ». Dans le cas de la frontière franco-espagnole, la zone frontalière est la zone qui s'étend sur une profondeur de 10 km de part et d'autre de la frontière⁷⁶. Pour autant, le périmètre de la zone frontalière varie selon l'institution qui la définit, mais il est évident que son extension ne dépassera pas les 10 km comptés à partir de chaque versant de la frontière, dans le cas particulier de la frontière hispano-française. De là, il est possible d'observer la tridimensionnalité de la frontière : une frontière physique, comme limite qui sépare la juridiction de deux Etats souverains, qui tend à s'effacer progressivement avec l'intégration européenne et la création de l'espace Schengen ; une frontière juridico-administrative qui génère des obstacles à la libre circulation des personnes et des

⁷⁴ Directive 69/169/CEE du Conseil, du 28 mai 1969, concernant l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux franchises des taxes sur le chiffre d'affaires et des accises perçues à l'importation dans le trafic international de voyageurs, modifiée par la seconde Directive du Conseil 72/230/CEE du 12 juin 1972 (DOCE L139 du 17 juin 1972, p.33).

⁷⁵ Convention Européenne de Sécurité Sociale du Conseil de l'Europe, accord complémentaire, adoptée le 10 mars 1972 et ouverte à la signature des Etats-membres depuis le 14 décembre 1972. Entrée en vigueur le 1^{er} mars 1977.

⁷⁶ Acuerdo complementario entre España y Francia relativo a los trabajadores fronterizos de 25 de enero de 1961. BOE n°69 de 21 de marzo de 1962. Canje de motas entre los Gobiernos de España y de Francia por el que se amplían las zonas fronterizas hispano-francesas a efectos laborales (trabajo y seguridad social) entre los dos países. BOE n°222 de 15 de septiembre de 1964. Canje de notas hispano-francés de 21 de mayo y 1 de junio de 1965, modificando el anejo 1 del Acuerdo complementario de 25 de enero de 1961 relativo a los trabajadores fronterizos. BOE n°154 de 29 de junio de 1965.

travailleurs, des services, des capitaux et des biens. Les conséquences inhérentes à ses deux premières catégories de frontières sont traitées à l'échelle de l'Union Européenne qui tente de donner une réponse commune à l'ensemble des Etats-membres. Cependant, les effets liés à l'existence d'une frontière de type fiscal, reçoivent une réponse nationale, via des conventions bilatérales puisqu'il n'existe aucun type d'harmonisation concernant la fiscalité des travailleurs frontaliers.

Enfin, la frontière a également engendré l'Eurorégion. Concernant le territoire eurorégional, il fait l'objet de trois perceptions différentes. En premier lieu, la perception politique de D. De Rougemont sur l'Eurorégion constitue une référence. L'Eurorégion s'inscrit dans le modèle de fédération européenne que propose D. De Rougemont et qui se compose de régions transfrontalières. Cet auteur a développé la notion de région fonctionnelle au sein de laquelle les besoins dépassent les frontières dessinées par les Etats. Dans une perspective plutôt fédéraliste, il propose l'idée qu'il faut aller au-delà de l'Etat-Nation⁷⁷. La région transfrontalière est une construction qui ne doit pas répondre aux délimitations administratives imposées par les frontières traditionnelles. D. De Rougemont a relevé trois caractéristiques de la région transfrontalière : elle doit être de taille réduite pour une meilleure gestion des affaires, autonome pour pouvoir s'impliquer directement et disposer d'un certain pouvoir de décision dans la gestion de ses compétences, et être à géométrie variable selon les besoins des communes qui la composent. En définitive, le modèle de D. De Rougemont implique une sorte de régionalisation, au travers d'une structure fédératrice de la vie politique, sociale et économique. D'autre part, la seconde perception, s'appuie sur le constat que l'Eurorégion est une région transfrontalière, mais qui n'est pas comparable à la zone frontalière telle que définie par les conventions fiscales, dans la mesure où elle est dotée d'un périmètre plus large que les 20 km de rayon depuis la frontière. Néanmoins, elle compose un nouvel espace socio-professionnel dans lequel un travailleur peut exercer une activité ou prêter un service durant la semaine puis retourner à son domicile au moins une fois par semaine, comme le prévoit la norme communautaire sur la coordination de la Sécurité Sociale. En même temps, pour l'Union Européenne, la notion de région se définit, d'abord, comme une unité administrative, c'est-à-dire, une zone géographique au sein de laquelle une autorité

⁷⁷ ROUGEMONT D., "*Vers une fédération de régions*", in Bulletin du Centre Européen de la Culture : Naissance de l'Europe des Régions, XII année, n°2, pp.35-56. L'auteur parle de la région transfrontalière comme d'une "création de notre temps".

administrative est habilitée à prendre des décisions administratives ou politiques pour cette zone, à l'intérieur du cadre juridique et institutionnel de l'Etat-membre, dont la classification dans la nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) dépend de la population ayant sa résidence habituelle sur ce territoire⁷⁸. De plus, cette nomenclature est utilisée dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG, qui a pour objectif général de faire en sorte que les frontières nationales ne constituent pas ou plus un obstacle au développement équilibré et à l'intégration du territoire européen, et ce, afin de déterminer les zones subventionnables, définies comme « toutes les zones (situées) le long des frontières nationales intérieures et extérieures à la Communauté, classées au niveau administratif III de la Nomenclature.⁷⁹ » Enfin, l'Eurorégion, qui se configure comme un construit interactif qui a évolué en même temps que la construction européenne, présente une double caractéristique : elle apparaît comme « une plate-forme d'échanges et de coopération transfrontalière horizontale entre les gouvernements locaux et régionaux ; elle favorise ainsi une coopération verticale plus importante entre les autorités régionales ou locales, les gouvernements étatiques et les institutions européennes.⁸⁰ ». Une Eurorégion constitue aussi une unité territoriale définie par ses limites géographiques, politico-administratives et comme le lieu où se partagent des particularités culturelles, économiques ou sociales. Une Eurorégion est une structure permanente de coopération transfrontalière entre autorités régionales locales directement voisines, situées le long des frontières étatiques partagées⁸¹. Les autorités régionales et locales susceptibles de constituer une Eurorégion doivent se situer dans la zone frontalière. De manière générale, la finalité de la coopération programmée par une Eurorégion est « de promouvoir une intégration plus importante du territoire de l'Union et de réduire l'effet barrière à travers la coopération transfrontalière et l'échange de bonnes pratiques.⁸² »

D'autre part, l'Eurorégion est une expression concrète de la politique de voisinage, puisqu'elle « répond aux besoins de forme plus moderne de coopération transfrontalière. Elle rompt le moule des anciennes structures administratives ; permet l'émergence d'une nouvelle élite politique et administrative, facilite l'accès aux institutions et aux

⁷⁸ Articles 3.1, 3.2, 3.3 du Règlement (CE) n°1059/2003 du Parlement Européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS). (JO L 154 du 21.6.2003, p. 1).

⁷⁹ Paragraphe 10 de la Communication de la commission européenne aux Etats membres C (2000) 1101 – FR du 28 avril 2000 fixant des orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen (JOCE C 143 du 23 mai 2000).

⁸⁰ Comité Economique et Social Européen, Avis sur les "Eurorégions", (2007/C 256/23), p.132.

⁸¹ *Ibidem*, p.1.

⁸² *Ibidem*, p.133

associations européennes ; enfin, elle permet aux régions de plus petite dimension (...) de jouer un rôle dans la cour des grands de l'Europe »⁸³.

En outre, il convient de signaler qu'il n'existe pas de définition juridique de l'Eurorégion. Comme les autres structures de coopération transfrontalière, l'Eurorégion pâtit de l'absence d'un cadre juridique unique⁸⁴ qui définisse son statut et qui garantisse la pérennité de ces institutions. En effet, cette structure a émergé sous l'impulsion du Conseil de l'Europe à la fin des années 50. Cette institution a prétendu définir un cadre juridique pour les relations entre les collectivités locales transfrontalières. Ainsi, la Convention-cadre de Madrid, signée le 21 mai 1980, constitue un instrument de droit international qui favorise la coopération transfrontalière mais dans sa version classique, c'est-à-dire subordonnée à la souveraineté des droits nationaux. Avec le développement de la coopération régionale transfrontalière au niveau européen, la Communauté Européenne a appuyé cette dynamique, d'abord, au niveau financier, à travers des programmes d'initiative communautaire dans ce domaine, et en particulier, le programme INTERREG, et plus tard, au niveau juridique, grâce au Règlement (CE) N°1082/2006 du 5 juillet, l'Union Européenne a offert l'opportunité aux Eurorégions d'opter pour intégrer une structure juridique appropriée : le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT).

Ainsi, avec 5,5 millions d'habitants, et collaborant depuis plus de deux décennies, la Région Aquitaine et la Communauté Autonome d'Euskadi ont décidé d'officialiser leur étroite relation, en créant un Groupement Européen de Coopération Territoriale, le 12 décembre 2011⁸⁵, et en se fixant deux objectifs : en premier lieu, il s'agit de contribuer au développement économique, social et culturel de l'Eurorégion et, de renforcer la cohésion économique et sociale des deux régions au sein de l'Union Européenne. Cette création confirme que l'Eurorégion est la pierre angulaire de la politique régionale de la Commission Européenne et la meilleure méthode « d'unionisation »⁸⁶. Elle reflète également les coopérations interrégionales, entendues comme des collaborations entre plusieurs régions pour la réalisation d'initiatives et de projets communs. Il en ressort

⁸³ Archives de Conseil de l'Europe, Comité des conseillers pour le développement de la coopération transfrontalière, rapport au Comité des ministres pour l'année 2002, 17.02.2003, DG-1(2003)3, sur www.coe.int, Affaires juridiques (15.03.2009), p.7.

⁸⁴ Une Eurorégion peut choisir de se développer sans statut ni personnalité juridique, via une communauté d'intérêt (Communauté de Travail) ou elle peut opter pour un statut de droit privé (association) ou de droit public (GECT).

⁸⁵ Resolución 49/2011, de 15 de diciembre, de la Directora de la Secretaria del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación de los Convenios celebrados por el Gobierno Vasco, que se indican. Convenio de colaboración con la Región Aquitania para la constitución de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial "Eurorégion Aquitania/Euskadi" de 12 de diciembre de 2011, que figura como anexo I. BOPV n°8 de 12 de enero de 2012.

⁸⁶ SCHACK M. (dir.), *Borders Matter: transboundary regions in contemporary Europe*, Aabenraa, IFG, 2001.

clairement un rôle prépondérant des régions comme acteurs incontournables, qui guident les politiques communautaires, et qui ont développé des pratiques de paradiplomatie.⁸⁷ Pour autant, l'Eurorégion permet de déterminer de nouvelles stratégies pour les territoires qui souffrent de « tous les inconvénients d'une position de zone grise, d'angle mort ou de *no man's land* au sein de leurs espaces nationaux respectifs »⁸⁸. L'Eurorégion Aquitaine-Euskadi est l'un des exemples de collectivité territoriale transfrontalière qui a pour objet la création d'un espace transfrontalier intégré, au moyen de l'élaboration de politiques particulières d'aménagement du territoire dans différents domaines.

Dans son avis, le Comité Economique et Social Européen (CESE) attribue trois types de missions à l'Eurorégion⁸⁹ : d'abord, le CESE observe que les investissements sociaux en matière de services publics de base, dans les zones transfrontalières, ne sont pas à la hauteur des besoins. Par conséquent, un des rôles d'une Eurorégion est de diagnostiquer puis de développer une dimension transfrontalière des services proposés au niveau social de chaque côté d'une frontière. En second lieu, cette structure est le cadre idéal de mise en œuvre d'outils qui permettent de dépasser les obstacles et les asymétries légales, administratives et financières qui caractérisent la zone frontalière, et qui génèrent de nombreuses difficultés pour les populations locales. Enfin, l'Eurorégion doit permettre de vaincre les préjugés historiques, d'élaborer des analyses conjointes, et de participer à une meilleure compréhension des différences qui existent dans chaque territoire frontalier. De par ses attributions, l'Eurorégion doit se focaliser sur les lacunes juridiques et la faible harmonisation dans le domaine de la libre circulation des travailleurs transfrontaliers. Bien que la Cour de Justice et l'acquis communautaire aient tenté de donner quelques réponses, elles demeurent ponctuelles et souvent partielles. Par conséquent, il incombe à une structure comme l'Eurorégion d'apporter des solutions aux difficultés rencontrées par les travailleurs transfrontaliers, dont le nombre ne cesse de croître. Il s'agit notamment de résoudre des problèmes d'ordre fiscal, liés à la sécurité sociale et à l'assistance sociale, mais également d'entreprendre des tâches spécifiques comme la définition de concepts tels que celui de résidence ou en intervenant dans l'élimination des restrictions administratives.

⁸⁷ PHILIPPART E., « Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures : le développement de la "paradiplomatie" et la nouvelle donne belge (Note) », *Etudes internationales*, vol. 29, n° 3, 1998, pp. 631-646.

⁸⁸ SANGUIN A.-L., *Eurorregions within the enlarged European Union: concepts and theories, experiences and practices*, *Revista romana de geografía política*, vol.6, n°1-2, pp. 5-16.

Comité Economique et Social Européen, Avis sur les "Eurorégions", (2007/C 256/23), p.134.

IV.- Problématique et hypothèse

Étudier l'emploi dans une zone comme l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi requiert en premier lieu, d'identifier les freins qui empêchent son développement et, en second lieu, de déterminer un nouveau cadre d'élaboration de réponses grâce au processus d'intégration.

1.- Les obstacles à la libre circulation des travailleurs dans une zone frontalière

Il est possible d'affirmer que les obstacles auxquels sont confrontés les travailleurs mobiles, au sein des zones frontalières, sont spécifiques à ce type d'espace. Afin de surmonter ces difficultés, et puisque les réponses apportées par le droit communautaire se révèlent clairement insuffisantes, d'autres alternatives peuvent être proposées.

a) Une typologie commune aux zones frontalières

D'une façon générale et récurrente, dans les zones frontalières comme l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, quatre types d'obstacles à la libre circulation des travailleurs ont été identifiés par le diagnostic, établi en 2011, par le Conseil de l'Europe⁹⁰. Ainsi, la mobilité professionnelle se trouve freinée par les dispositifs internes, établis en fonction d'une logique et d'objectifs de dimension nationale. En premier lieu, l'accès au marché du travail et au système de Sécurité Sociale du pays voisin, par un demandeur d'emploi, ou un apprenti transfrontalier, est soumis à des critères contenus dans les législations nationales. En second lieu, l'absence de réseau d'interlocuteurs socio-économiques, au niveau du territoire frontalier, engendre des difficultés d'accès à l'information sur la situation du marché de l'emploi de chaque côté de la frontière. En troisième lieu, l'accès au marché du travail se trouve restreint du fait de l'absence de correspondance et de lisibilité difficile des diplômes et des certificats professionnels existants des deux versants de la frontière. Enfin, le manque de référentiels ou de système de qualification commune dans certains secteurs comme celui de la santé, constitue également un obstacle important à l'accès au marché du travail transfrontalier.

⁹⁰ MCL-17(2011)10, Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales, 17^{ème} session, à Kyiv, 3-4 novembre 2011, « Le rôle du gouvernement dans la suppression des obstacles à la coopération transfrontalière », p.16-17.

b) L'insuffisance de la réponse communautaire

Ces problèmes démontrent que s'il est vrai que le droit communautaire plébiscite la liberté de circulation des travailleurs, les problèmes qui s'observent sur les zones frontalières en particulier, confirment que, loin d'avoir suscité une unification du droit du travail au niveau européen, il a seulement permis d'harmoniser quelques aspects de cette régulation et de rapprocher partiellement quelques éléments en matière sociale. En principe, cette approche aurait dû permettre, au moins, que les législations nationales convergent vers un niveau de protection plus important. Mais, cette ambition est entrée en collision avec la diversité des droits sociaux nationaux, qui ne se classifient pas seulement en fonction de ceux qui les attribuent, avec plus ou moins de protection, mais qui émanent de conceptions ou d'organisations différentes de cette protection. Par conséquent, afin d'éviter que le rapprochement des législations du travail ne débouche sur une régression des normes sociales, la Communauté a choisi d'attribuer aux normes communes le statut des normes minimales, c'est-à-dire que le droit communautaire se limite à déterminer un seuil de règles protectrices sans exclure que les Etats-membres puissent « maintenir ou introduire des mesures de protection plus strictes, compatibles avec les Traités.⁹¹»

D'autre part, au cœur de l'évolution des voies de rapprochement des législations nationales, la Méthode Ouverte de Coordination (M.O.C) lancée suite au Conseil Européen de Lisbonne en 2000 constitue un instrument qui permet aux Etats de concerter leurs actions et de les faire converger dans le domaine de l'emploi. Concernant le processus de décision qui est essentiellement coopératif, il apparaît comme une méthode qui pourrait permettre son élargissement vers d'autres champs de la politique sociale. Effectivement, l'Union Européenne a établi un cadre pour le développement de stratégies nationales et pour faciliter la coordination politique entre les Etats-membres en matière d'emploi. Basée sur la coordination des politiques de l'emploi, la Stratégie Européenne de l'Emploi s'est convertie en exemple éloquent d'utilisation de la M.O.C. Concrètement, le rapprochement des législations nationales s'opère par la coordination des politiques à partir d'instruments de *soft law* comme les lignes directrices communes. Il s'agit d'une réflexion ouverte, sur la base d'une confrontation préalable des expériences et des pratiques nationales. Ainsi, le droit social européen a considérablement évolué depuis 1957, et l'entrée en vigueur du traité

⁹¹ Article 153.4 du TFUE.

d'Amsterdam en 1997 vient marquer une nouvelle étape dans sa transformation, avec une incorporation de la politique de l'emploi à l'intérieur même du texte du Traité. Par conséquent, avec l'introduction d'un Titre de IX dans le TFUE, l'emploi est devenu un objectif spécifique du droit européen. Il ne s'agit pas d'un rapprochement effectif des législations nationales la base d'un fondement juridique unique mais sur une coordination des politiques nationales⁹². Jusqu'alors, en matière d'emploi, les avancées de l'Europe sociale se sont limitées à la lutte contre les discriminations (âge, genre, ou d'autres inhérentes à la segmentation du marché du travail...). Cependant, malgré ces transformations, et celles postérieures à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, aucune variation substantielle n'a été constatée concernant une réalité : le manque de compétence de l'Union Européenne dans le domaine social. La CJCE a bien précisé que « la politique sociale relève essentiellement des Etats-membres. »⁹³

Finalement, L'Union Européenne prétend agir comme le chef d'orchestre de la liberté de circulation sur le territoire communautaire, mais ce sont les Etats ou les Régions, en fonction de la distribution de compétences en matière sociale, qui composent les conditions de la mobilité professionnelle. Cela est d'autant plus manifeste dans les zones frontalières où il devient indispensable « d'équiper les gens pour le marché », c'est-à-dire, les rendre plus adaptables, mieux formés et plus autonomes⁹⁴, et en facilitant l'accès mutuel aux marchés du travail, au moyen d'informations, formations et qualifications adéquates, selon les besoins identifiés de chaque côté de la frontière. Il est donc intéressant de se référer à la réflexion proposée par B. Gazier, qui considère qu'il est nécessaire de promouvoir les initiatives destinées à « équiper les gens pour le marché », mais également, celles qui permettent « d'équiper le marché pour les gens ». Des initiatives collectives doivent permettre d'organiser et dynamiser le marché, afin d'éviter de démotiver les adaptations individuelles et d'enfermer les travailleurs dans la spirale de l'échec. Un contrôle du marché du travail doit s'opérer, en particulier, via les politiques actives de l'emploi.

c) Les instruments de coopération transfrontalière, l'opportunité d'une réponse alternative

Dans les espaces comme celui de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, les instruments de coopération transfrontalière ont permis de promouvoir des actions qui tendaient effectivement à « équiper » les travailleurs transfrontaliers d'outils leur permettant de

⁹² Article 149 par.2 du TFUE.

⁹³ Considérant 75 de la décision du CJCE du 9 février 1999, aff. Seymour-Smith y Pérez, C-167/97, Rec.1999 p.I-00623.

⁹⁴ GAZIER B., Vers un nouveau modèle social, ed. Flammarion, 2009.

mieux répondre aux exigences des marchés du travail frontaliers, en particulier, dans le domaine de la formation professionnelle. Mais ces instruments ont également favorisé l'accès aux systèmes transfrontaliers d'emploi à travers, par exemple, la création d'une bourse transfrontalière de l'emploi. Ainsi, à partir de l'examen des politiques de l'emploi en France et en Espagne, il apparaît qu'au moins dans ce domaine, il existe une importante similitude quant à leur conception. En effet, dans ces deux pays, les politiques de l'emploi sont élaborées au niveau central, attribuant clairement un rôle prépondérant à l'Etat. Mais il est également possible d'observer que des asymétries subsistent concernant l'organisation juridico-administrative, chargée d'exécuter les mesures définies au niveau étatique. Ces asymétries entre la France et l'Espagne, ont toujours constitué un argument majeur pour les instances territoriales et nationales lorsqu'il s'est agi de développer des projets de coopération transfrontalière. D'une certaine façon, elles ont servi à justifier la difficulté voire l'impossibilité d'approfondir les relations avec le pays voisin, qui au final, se sont limitées à une collaboration et qui n'ont jamais atteint une réelle intégration. Ce constat est corroboré par l'examen des structures de coopération transfrontalière créées, entre autre, pour essayer de dépasser cet obstacle. Aucune d'entre elles, pas même l'Eurorégion, ne joue un rôle fédérateur au niveau des zones frontalières. Chacune de leurs attributions est précisément définie et leurs domaines d'intervention énumérés de manière exhaustive. Par conséquent, la question qui se pose consiste à savoir si les asymétries juridico-administratives constituent un frein réel à l'intégration sociale dans la zone frontalière représentée par l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi. Ou si finalement, elles se convertissent en une sorte de prétexte ou de faux argument objectif, derrière lequel les autorités se dissimulent afin de ne pas chercher à améliorer leurs relations, et ce, sans véritablement craindre une quelconque réaction de la part des citoyens de cet espace. En effet, schématiquement, une Communauté Autonome espagnole dispose de larges attributions, et peut intervenir dans tous les domaines que la Constitution Espagnole mentionne. Cette collectivité territoriale dispose d'une importante marge de manœuvre dans l'élaboration de stratégies, en particulier au niveau économique et en matière d'emploi. Concernant la région française, cette dernière présente une double facette : il s'agit d'une part d'une région décentralisée ou politique, représentée par le Président du Conseil Régional, qui coexiste avec la région déconcentrée ou administrative, d'autre part, dirigée par le Préfet de Région, désigné par la plus haute autorité de l'Etat. Une région française est donc avant tout une circonscription administrative qui s'inscrit dans une organisation

déconcentrée et dont les compétences se trouvent limitées, c'est-à-dire, en dehors desquelles l'autorisation de l'Etat devient indispensable. Néanmoins, en matière d'emploi, s'il est vrai que la Communauté Autonome du Pays Basque dispose de certaines compétences, ces dernières sont partielles. En effet, l'élaboration des politiques d'emploi incombe à l'Etat qui s'inspire des besoins identifiés par le gouvernement autonome. En Aquitaine, la région déconcentrée est compétente en matière d'emploi, n'attribuant qu'une faculté décisionnelle résiduelle à l'exécutif régional. En France, l'emploi est en effet un domaine d'intervention publique de dimension étatique.

En outre, les asymétries juridico-administratives, qui existent entre la Communauté Autonome du Pays Basque et la Région Aquitaine, pourraient être dépassées tel que cela a été le cas en matière sanitaire⁹⁵, grâce à la signature d'un accord-cadre bilatéral, qui délimite précisément le champ territorial d'application, qui établit la procédure de concertation de conventions de coopération entre les autorités administratives compétentes, ainsi que la création d'une commission mixte intergouvernementale. Il convient de relever ici que l'asymétrie en termes de compétence, en matière sanitaire, entre la France et l'Espagne, est similaire à celle existant dans le domaine de l'emploi. En conséquence, si l'élaboration de politiques publiques de l'emploi de caractère transfrontalier peut, a priori, sembler illusoire ou utopique, il apparaît que le droit permet parfaitement de surmonter ce type de difficulté. Et, le plus surprenant, est qu'il existe un arsenal d'instruments conventionnels ou normatifs, susceptibles de faciliter l'élaboration conjointe de mesures de lutte contre le chômage. Si l'argument de l'asymétrie était réfuté, il faudrait encore chercher une solution à un autre éventuel obstacle : la survenance d'un possible dumping social transfrontalier. La réponse actuelle est qu'il n'a pas été possible d'évaluer cette possibilité en l'absence d'expérimentation préalable. A partir de l'exemple de la coopération introduite en matière sanitaire, il semble qu'aucun type de « tourisme médical ou sanitaire » ou autre type d'abus ou de dérive, n'ait été à ce jour observé. En fin de compte, il s'agit d'une réponse publique à un besoin exprimé par les citoyens qui vivent dans cet espace transfrontalier.

⁹⁵ Acuerdo marco entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación sanitaria transfronteriza, hecho en Zaragoza el 27 de junio de 2008. BOE n°282 de 21 de noviembre de 2014. Acuerdo administrativo entre el Ministerio de Sanidad y Consumo de España y el Ministerio de Sanidad, Juventud y Deportes de Francia relativo a las modalidades de aplicación del Acuerdo Marco entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación sanitaria transfronteriza, hecho en Angers el 9 de septiembre de 2008. BOE n°282 de 21 de noviembre de 2014.

En définitive, l'hypothèse de départ de ce travail est celle de démontrer, avec l'ambition sous-jacente de faciliter la liberté de circulation des travailleurs entre les espaces frontaliers, s'il est envisageable d'aller plus loin dans les coopérations transfrontalières ou intergouvernementales, en d'autres termes s'il est possible d'atteindre la constitution d'un espace politique de taille interrégionale et de caractère transfrontalier, davantage intégré.

2.- L'intégration eurorégionale, comme opportunité en matière d'emploi et comme champ d'investigation

Dans ce travail de recherche, la problématique de l'emploi, qui se pose au sein des zones frontalières, conduit à étudier le processus d'intégration comme un moyen d'élaboration de réponses communes au sein d'espaces atypiques comme les territoires transfrontaliers.

Promouvoir l'intégration régionale en matière d'emploi comme solution pour « équiper les travailleurs » d'outils qui facilitent leur libre circulation au sein de l'Eurorégion, qui garantissent leurs droits, et qui leur permettent d'accéder aisément aux systèmes frontaliers d'emploi, suppose de relever trois types de défis.

Le premier défi est de nature économique : afin d'œuvrer en faveur d'une éventuelle intégration, il convient d'articuler la concurrence ou la complémentarité entre les territoires des deux côtés de la frontière, en examinant les intérêts des entreprises mais également ceux des travailleurs.

Actuellement, ce qui est régulé au niveau communautaire est finalement l'introduction d'une véritable concurrence entre les Etats, comme le démontre l'application de la Directive 96/71/CE relative au détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services⁹⁶, et qui a mis en exergue les déséquilibres socio-professionnels très prononcés entre les Etats-membres. A tel point que la France⁹⁷, l'Allemagne, la Belgique, ou l'Espagne se sont positionnées en faveur de l'élaboration d'une liste

⁹⁶ Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. DOUE L 018 du 21/01/1997.

⁹⁷ Résolution européenne sur les normes européennes en matière de détachement des travailleurs adoptée par le Sénat, le 16 octobre 2013. Sénat (528(2012-2013)), p.3 : « préconise à cet effet une liste ouverte de mesure de contrôle qui permette aux Etats de s'adapter rapidement à des pratiques frauduleuses de plus en plus complexes ; (...) Souhaite que la clause de responsabilité du donneur d'ordre soit étendue à tous les secteurs d'activité et à l'ensemble de la chaîne de sous-traitance (...) qui doit être limitée par la directive d'exécution à trois échelons ».

ouverte de contrôles ainsi que d'une extension du mécanisme de responsabilité solidaire dans tous les secteurs d'activité mais également à tous les stades de la chaîne de sous-traitance. Dans ce contexte, la récente adoption de la Directive 2014/67/UE du 15 mai 2014⁹⁸, a pour objectif de garantir le principe du droit du travail le plus favorable pour les travailleurs détachés et de lutter de la manière la plus efficace contre les éventuelles atteintes à ce principe. Cependant, la réglementation communautaire maintient implicitement le principe de concurrence entre les systèmes nationaux. En effet, rien n'est fait pour combler les brèches inhérentes aux différences importantes qui existent entre quelques Etats-membres notamment, concernant les bas coûts du travail, spécialement dans le cadre de détachements temporaires, en veillant dans ces cas-là, que s'applique le principe d'affiliation au régime de sécurité sociale du pays d'origine du travailleur détaché.

Le deuxième défi est relatif à la légitimité de l'instance eurorégionale d'agir en tant que « micro Etat social ». En d'autres termes, l'Etat social de dimension eurorégionale, ne reposerait pas seulement sur une compétence de gestion, même partielle, du système de protection sociale, mais également sur trois autres piliers : le droit du travail, les services publics de l'emploi et les politiques d'appui à l'activité et à l'emploi⁹⁹. Ainsi, l'Eurorégion aurait comme ambition de fournir aux citoyens actifs, résidant dans cet espace, un emploi, ce qui, sans aucun doute, assoierait sa légitimité institutionnelle et politique. Par conséquent, se pose la question de la mission exercée par une Eurorégion : une Eurorégion structurée peut-elle agir comme une nouvelle collectivité territoriale ou comme une institution politique similaire ? En principe, d'un point de vue strictement juridique, l'Eurorégion n'est autre qu'une plate-forme d'échanges et de coopération transfrontalière horizontale entre les gouvernements locaux et régionaux. Elle a pour finalité de développer d'une part, une coopération verticale plus importante entre les autorités régionales ou locales, les gouvernements centraux et les institutions européennes ; d'autre part, une plus grande intégration du territoire de l'Union, en participant à la réduction de l'effet de barrière des frontières, grâce à la coopération transfrontalière et l'échange de bonnes pratiques. Cependant, il existe, comme cela a été mentionné précédemment, une seconde conception de l'Eurorégion, celle défendue

⁹⁸ Directive 2014/67/UE du Parlement Européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI»), DOUE L159 du 28 mai 2014.

⁹⁹ RAMAUX C., « *Quelle théorie pour l'Etat social ? Apports et limites de la référence assurantielle* », Revue Française des Affaires Sociales 1/ 2007 (n° 1), p. 13-34.

par D. De Rougemont : si les collectivités territoriales qui composent l'Eurorégion manifestent leur intérêt pour une régionalisation de la vie politique, économique et sociale, alors l'Eurorégion pourrait se définir en fonction des besoins de ses habitants, et devenir une véritable construction qui ne répond pas aux délimitations administratives imposées par les frontières traditionnelles et les Etats respectifs.

Le troisième défi est d'ordre juridique. Il consiste à s'interroger sur les modalités d'élaboration et de mise en œuvre de politiques de l'emploi plus intégrées, allant au-delà des ambitions limitées de la construction politique européenne. Comment élaborer des parcours d'insertion et garantir les droits des travailleurs au-delà des frontières nationales ? Est-il nécessaire d'harmoniser les législations ou suffit-il d'engager un processus de coordination, une « défrontérisation » des dispositifs nationaux ? Une structure régionale, qui plus est de type transfrontalier, pourrait-elle exercer des compétences dans cette perspective ? Faut-il une symétrie des compétences entre les unités territoriales qui composent une Eurorégion, pour que cette intégration soit réelle et effective ? Ce défi s'inscrit dans le cadre de la réflexion relative au pluralisme juridique et à la production d'un droit commun menée à partir des travaux théoriques de M. Delmas-Marty¹⁰⁰. La présente étude s'inspire, d'un point de vue théorique, de la thèse défendue par cette auteure, qui considère que l'élaboration de la norme commune peut s'opérer au travers de l'hybridation, à savoir que la norme intégrée résulterait alors de la combinaison de plusieurs normes nationales, et s'appuierait sur les expériences de chacun des ordres juridiques intégrés.

V.- Méthodologie

Afin de répondre à ces questions, ce travail de recherche s'appuie sur les orientations méthodologiques telles que décrites ci-après.

¹⁰⁰ En particulier : DELMAS-MARTY M., Pour un droit commun, éd. Du Seuil, 1994, y Critique de l'intégration normative, PUF, Coll. « Les voies du droit », 2004.

1.- le droit comparé comme grille d'analyse

Cette étude a été réalisée, en premier lieu, à partir de la méthode du droit comparé, dont il n'est plus nécessaire de démontrer la pertinence¹⁰¹. Elle nourrit le droit avec l'apport d'éléments exogènes et de nouvelles pratiques, ayant comme ambition, la sélection de matières susceptibles d'unification¹⁰². Ce choix méthodologique se justifie d'une part, parce que, comme «par une sorte d'effet reflet, liée à un exercice de comparaison sur elle-même, la connaissance du droit étranger favorise une meilleure compréhension des solutions, des structures et des tendances du droit national»¹⁰³. En effet, l'étude de la perspective transfrontalière des politiques de l'emploi développées au sein de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, exige, en premier lieu, une comparaison des conceptions des politiques de l'emploi développées en France et en Espagne, ce qui permet de mettre en exergue les grandes lignes de l'élaboration et de la mise en œuvre des mesures nationales de lutte contre le chômage. D'autre part, le droit comparé est aussi du droit positif : il ne s'agit pas d'opérer une simple description de ce qui se produit dans chaque ordre juridique mais bien de construire. C'est ce que se propose ce travail. Afin de comparer les systèmes nationaux d'emploi français et espagnol, il peut être pertinent de s'appuyer sur les classifications d'une part, de type *ratione materiae* et celle de type *ratione loci*. Concernant la classification de type *ratione materiae*, elle propose de distinguer deux modèles qui servent de base à la définition du service public de l'emploi existant sur chaque territoire : d'une part, il peut s'agir d'un modèle dit « intégral » lorsqu'un service d'emploi déterminé est compétent pour assurer la gestion des politiques actives et passives de l'emploi ; d'autre part, ce peut être un modèle qualifié de « non intégral » lorsque le service de l'emploi se charge uniquement de la gestion des politiques actives. Concernant la classification de type *ratione loci*, elle s'effectue selon le champ territorial d'intervention des services de l'emploi. Si la gestion de ce dernier couvre l'ensemble du territoire d'un Etat, alors il s'agit d'un modèle unitaire ; si tel n'est pas le cas et que l'intervention concerne simplement une

¹⁰¹ LYON-CAEN G, «*Les apports du droit comparé au droit du travail* », in Un siècle de droit comparé en France, les apports du droit comparé au droit positif français. Le livre du centenaire de la société de législation comparée, LGDJ, Paris, 1969, p.315 ; ANCEL M., *Utilité et méthode du droit comparé*, Ides et Calendes, 1971, p.37 y s. ; VALLINDAS P.G, « *L'utilité du droit comparé en vue de la sélection des matières susceptibles d'unification* », R.H.D.I, 1949, p.84 ; RODIERE R., « *Approches d'un phénomène : les migrations de systèmes juridiques* », in Mélanges dédiés à Gabriel Marty, Université des Sciences Sociales, Toulouse, p.947. ; JAVILLIER J-C., « *Les enseignements de l'analyse comparative et la pratique française* », Dr. Soc, 1990, p.661.

¹⁰² VALLINDAS P.G, « *L'utilité du droit comparé en vue de la sélection des matières susceptibles d'unification* », R.H.D.I, 1949, p.84.

¹⁰³ TERRE F., *Introduction générale au droit*, Précis Dalloz, 3^{ème} ed., 1996, n°390, p. 347.

partie du territoire national, ce qui est parfaitement possible dans les Etats territorialement complexes, le modèle doit être qualifié de non unitaire¹⁰⁴.

En outre, la présente réflexion s'inscrit également dans le cadre de l'expérience communautaire, expérience inédite en matière d'intégration régionale, décrite comme un laboratoire destiné à penser un ordre juridique à plus grande échelle¹⁰⁵. Considérer le droit communautaire comme un lieu d'échanges entre les droits nationaux, entre droit national et supranational mais également entre les droits supranationaux sert d'orientation à cette recherche. L'expérience communautaire montre en tout cas sa complexité. Ainsi, la comparaison apparaît davantage comme une méthode parfois présentée comme une initiative qui permet de faire surgir une vérité ou une solution idoine et juste. La comparaison des politiques de l'emploi, élaborées en France et en Espagne, démontre qu'elles sont le fruit de la coordination communautaire qui s'opère à travers la Stratégie Européenne pour l'Emploi. Enfin, la comparaison apparaît aussi comme une stratégie, une manière originale de proposer ou d'imposer une voie. En effet, dans le cadre de ce travail, il ne s'agit pas seulement de procéder à une étude comparée des politiques publiques de l'emploi, en Espagne et en France, il s'agit aussi de comparer les organisations territoriales respectives, à savoir le système autonome espagnol d'un côté et le système déconcentré français de l'autre. Tous deux constituent le cadre dans lequel est analysée la mise en œuvre territoriale des politiques publiques de l'emploi, dans un espace transfrontalier, c'est-à-dire, composé de zones frontalières tel que l'espace basco-aquitain. Cela aboutit à l'identification des limites qui finalement portent atteinte aux citoyens actifs. La stratégie comparative permet, d'une part, de relever les vicissitudes liées à l'imbrication d'une pluralité d'ordres juridiques (dans le cas présent, espagnol et français), et d'autre part, de proposer une autre voie d'élaboration et de mise en œuvre de politiques de l'emploi dans un espace eurorégional, caractérisé par des besoins spécifiques dans le domaine de l'emploi en général, à travers l'expérimentation d'une plus importante intégration territoriale et d'un processus d'hybridation normative, qui pourrait être qualifiée d'innovation sociale et s'intégrer dans les grands axes de financement des Fonds européens pour l'Emploi et l'Innovation Sociale. Ce programme permet d'identifier, d'analyser et d'étendre des

¹⁰⁴ MARTINEZ GIRON J. y ARUFE VARELA A, "los servicios públicos de empleo, elementos nucleares del derecho comparado del empleo", in MONEREO PEREZ J-L, MORENO VIDA M-N, FERNANDEZ AVILES J-A, TRIGUERO MARTINEZ LUIS ANGEL, El derecho del empleo, el estatuto jurídico del empleo – Estudio sistemático de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre de empleo, actualizado con la reforma laboral, Comares, Granada, 2011, p.793.

¹⁰⁵ DELMAS-MARTY M., "L'espace judiciaire européen, laboratoire de la mondialisation », D. 2000, chron. p. 421.

solutions innovantes, ainsi que d'opérer une application pratique via l'expérimentation en matière de politique sociale, afin d'aider les Etats-membres à accroître l'efficacité de leur marché du travail et à améliorer leur politique d'intégration et de protection sociale.

2.- L'approche empirique comme technique de recueil de données

Ce travail de recherche repose également sur une approche empirique. En effet, en complément d'une part, de la confection d'une bibliographie multidisciplinaire pour alimenter cette réflexion et obtenir une vision panoramique du thème abordé, et d'autre part, du travail de comparaison mentionné plus haut, un intense travail d'observation a été réalisé au sein de plusieurs instances (Conseil de Développement du Pays Basque, Chambres de Commerce, Chambre de Métiers et de l'Artisanat, ...) et d'organisations (Association HEMEN ELKARTEA, Association de Directeurs de Centres de Formation Professionnelle), concernant les actions transfrontalières menées en faveur de l'emploi ces dix dernières années. De plus, L'analyse des pratiques transfrontalières développées, en particulier, par les Inspections du Travail respectives a également constitué un axe de travail. Enfin, la participation à plusieurs événements de dimension transfrontalière a permis d'identifier la source des inquiétudes et des incertitudes que peut susciter l'emploi transfrontalier : le séminaire « Emploi-Formation-Insertion professionnelle : quel type de coopérations transfrontalières dans l'espace Aquitaine-Euskadi? du 21 février 2008 ; le colloque européen tenu au Parlement européen les 24 et 25 mars 2010 qui portait sur l'évaluation de l'application de la directive relative au détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services ; le colloque national organisé par la Maison de l'Emploi et de la Formation du Pays de Saint-Louis/ Trois frontières et du pays de Sundgau, les 16 et 17 novembre 2010 ; le Forum APS Aquitaine-Euskadi qui s'est déroulé en juin 2011 et qui évoquait l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, un projet pour le développement et l'innovation : faiblesses et opportunités.

VI.- Objectifs et plan de la thèse

Ce travail de recherche propose, d'une part, de mener une réflexion sur la question de l'emploi sous l'angle des politiques de l'emploi dans un espace transfrontalier tel que l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, et qui présente la singularité de partager la chaîne des Pyrénées. L'intensification des échanges et des flux, l'ouverture des frontières, ont eu pour conséquence principale d'aboutir à la « recomposition territoriale »¹⁰⁶ des espaces frontaliers. L'objectif principal de ce travail est donc de contribuer à une meilleure connaissance des réalités territoriales transfrontalières en matière d'emploi, et plus particulièrement, dans la zone basco-aquitaine dont la prise en compte vient questionner les limites traditionnelles des politiques de l'emploi développées en Espagne et en France. D'autre part, cette étude s'appuie sur une réflexion à partir du postulat qu'un espace transfrontalier eurorégional - dans lequel coexistent différents systèmes juridiques, desquels émanent des politiques de l'emploi de dimension nationale, coordonnées à partir de lignes directrices élaborées au niveau supranational, et malgré la territorialisation de la mise en œuvre de ces politiques - mérite des réponses politiques et juridico-techniques aux besoins spécifiques des zones transfrontalières en matière d'emploi.

C'est pourquoi ce travail de recherche vise à démontrer, en premier lieu, que du fait des préjudices que provoque le choc entre les ordres juridiques et les normes en matière d'emploi, au sein des espaces transfrontaliers, l'élaboration d'une politique de l'emploi intégrée, à l'intérieur d'une zone d'intégration frontalière comme l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, permet de transcender les asymétries liées aux compétences et de répondre de manière adaptée aux besoins particuliers des citoyens actifs qui résident dans cet espace. En second lieu, il s'agit de mettre en évidence que la voie de l'expérimentation peut être une alternative voire une opportunité. En effet, elle pourrait, d'une part, permettre, aux Etats respectifs, qui exercent la compétence en matière d'emploi, de vérifier que l'intégration territoriale et normative s'inscrit dans une perspective de plein emploi à l'échelle eurorégionale, sans représenter un quelconque danger pour la souveraineté nationale. L'approche expérimentale pourrait également permettre d'évaluer la pertinence de cette innovation sociale, avec l'ambition d'élaborer des mesures et des dispositifs hybrides adaptés en matière de lutte contre le chômage.

¹⁰⁶ La recomposition territoriale est un processus qui modifie l'organisation spatiale d'un pays. (Voir VANIER M. Recomposition territoriale : la voie française, in *L'information géographique*. Volume 66 n°2, 2002. pp. 99-112.).

Dans cette optique, cette étude, tant d'un point de vue descriptif que normatif, et sans exclure l'approche « top down » (le recours aux instruments supranationaux européens), tend à valoriser l'approche « bottom up » (sur la base des expériences existantes), avec l'objectif de proposer une représentation de ce que pourrait être un espace intégré, dépassant ainsi l'état des simples coopérations administratives.

La démonstration de cette thèse s'opère en deux phases : une première phase descriptive et analytique suivie d'une seconde phase de modélisation.

En premier lieu il s'agit d'exposer que les politiques nationales de l'emploi qui s'appliquent dans les zones frontalières qui forment l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, se caractérisent toutes deux, par une hégémonie étatique et une ambiguïté territoriale (Première partie). Ainsi, à partir de l'examen des éléments émanant de l'approche comparée des politiques nationales de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi (Titre premier), il s'agit, tout d'abord, d'établir une symétrie entre l'Espagne et la France, qui révèle une véritable tutelle étatique sur l'élaboration des politiques de l'emploi respectives, mais également, d'observer qu'il existe une asymétrie entre les protagonistes des politiques de l'emploi qui font partie des systèmes nationaux d'emplois respectifs (Chapitre I). Ensuite, l'introduction progressive de l'emploi en droit communautaire et la coordination européenne des politiques nationales d'emploi n'ont pas permis de transcender la domination de l'Etat central, titulaire de la compétence en matière d'emploi, témoignant de l'influence très limitée de l'Union Européenne (Chapitre II). En second lieu, l'analyse de l'application territoriale des politiques nationales d'emploi, au sein l'espace eurorégional basco-aquitain (Titre deuxième) démontre, d'une part, la relativité du processus de territorialisation, fortement dépendant du type d'organisation juridico-administrative (centralisée et décentralisée) existante dans le pays dans lequel elle est mise en œuvre, révélant une territorialisation des politiques espagnoles de l'emploi de type horizontal, au sein de la Communauté Autonome d'Euskadi qui exerce une compétence fragmentée en matière d'emploi ; et une territorialisation verticale des politiques françaises de l'emploi, dans la Région Aquitaine, qui n'a pas été destinataire d'un quelconque transfert de compétences en la matière (Chapitre I). D'autre part, la mise en œuvre des politiques de l'emploi au niveau territorial met en exergue les adaptations nécessaires et inhérentes à l'existence des singularités qui caractérisent l'espace transfrontalier eurorégional (Chapitre II), et

dont la concrétisation s'illustre par les initiatives interinstitutionnelles et non institutionnelles, développées dans différentes zones transfrontalières, et en particulier, au sein de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi.

En second lieu, il est proposé d'envisager une évolution des politiques de l'emploi vers une « défronterisation » grâce à la mise en œuvre du processus d'intégration (Deuxième partie). D'abord, la configuration des politiques d'emploi, dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, s'est effectuée dans le cadre d'une double intégration frontalière (Titre premier). L'intégration recouvre d'une part, le champ territorial avec la micro intégration eurorégionale à travers la construction d'un espace frontalier à géométrie variable, émanation des coopérations transfrontalières développées (Chapitre I). L'intégration comprend également le champ normatif dont la finalité est de passer outre la pluralité des systèmes juridiques, via l'application du processus d'hybridation, comme modalité d'intégration normative, dans la conception conjointe des politiques d'emploi (Chapitre II). Afin de pouvoir tester ce processus d'élaboration, la voie expérimentale apparaît comme le cadre idéal (Titre second). En effet, l'expérimentation se révèle comme un processus pragmatique de test d'une politique de l'emploi eurorégionale intégrée (Chapitre I), qui permet, à la fois, de revenir sur l'application des mesures transfrontalières de lutte contre le chômage qui se révéleraient inadéquates, mais également d'évaluer la pertinence du périmètre eurorégional, comme cadre d'élaboration de politiques hybrides d'emploi. Ainsi, l'élaboration d'une politique de l'emploi intégrée au sein de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi (Chapitre II) convertit l'espace transfrontalier en un véritable laboratoire expérimental, au sein duquel, à partir d'un diagnostic territorial des besoins en matière emploi, s'appliquent les conditions classiques de confection d'une politique publique. Ce qui se traduit par une innovation sociale, soutenue par l'Union Européenne, et qui est susceptible d'être généralisée à d'autres frontières si l'évaluation se révèle favorable.

Première partie.- Les politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi : entre hégémonie Etatique et ambiguïté territoriale

Deuxième partie.- L'évolution des politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi : vers une défronterisation expérimentée au travers du processus d'intégration.

Première partie :

**Les politiques de l'emploi dans
l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi: entre
hégémonie étatique et ambiguïté
territoriale**

L'étude des politiques de l'emploi d'un point de vue transfrontalier suscite une double réflexion: en premier lieu, s'agissant de l'expression «effet de frontière», il est possible d'affirmer que la frontière géographico-administrative qui sépare deux Etats, comme cela est le cas de l'Etat français et de l'Etat espagnol, constitue une véritable séparation entre deux systèmes juridiques distincts, asymétriques et souverains. Il convient également d'établir que le processus de construction européenne visait à «perméabiliser» la frontière-trait et à organiser une nouvelle rencontre entre les Etats-membres de la Communauté, révélant des réalités humaines et territoriales marquées par le fait transfrontalier. Il faut dès lors souligner que l'intégration européenne progressive a provoqué la micro-intégration des espaces frontaliers, débouchant sur une nouvelle structuration du territoire telle que l'illustre la création de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi. En second lieu, l'autre axe de réflexion qui est relatif à l'emploi, comme devoir et comme droit, représente la préoccupation centrale de l'Union Européenne mais également de l'ensemble des Etats-membres. Le chômage croissant et durable apparaît comme le problème communautaire majeur, face auquel une série de solutions a été proposée, reflétée au sein de la Stratégie Européenne de lutte contre le chômage et dans l'élaboration consécutive des politiques publiques de l'emploi au niveau de chaque Etat membre.

A partir de ces réflexions, se pose la question de l'effet des politiques publiques nationales de l'emploi, élaborées à partir des orientations définies au niveau communautaire, dans les espaces frontaliers : si la frontière qui rapproche deux Etats-membres constitue une séparation entre deux systèmes juridiques et institutionnels, se configure-t-elle aussi comme la limite du champ territorial d'application des politiques publiques de l'emploi élaborées dans chacun des pays voisins? Si l'intégration européenne a révélé la singularité des espaces frontaliers, considérés comme «de véritables laboratoires de la Communauté», existe-t-il un quelconque mode d'exécution de type transfrontalier des politiques publiques de l'emploi confectionnées au niveau étatique?

Afin de répondre à ces interrogations, ce travail de recherche propose dans une première partie, de procéder, tout d'abord, à une étude comparative des politiques publiques de l'emploi, développées en France et en Espagne (Titre premier), à partir de l'hypothèse selon laquelle l'élaboration des politiques publiques de l'emploi est symétrique dans

ces deux pays, puisque dans les deux cas, l'Etat est l'auteur et le promoteur de ces politiques et que la réelle asymétrie se situe davantage au niveau institutionnel (Chapitre I); en second lieu, que la symétrie dans l'élaboration est renforcée d'une certaine manière par les orientations européennes en matière d'emploi et par la coordination organisée par la Méthode Ouverte de Coordination, comme instrument de *soft law*, dont les effets se trouvent limités dans des espaces frontaliers comme l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi (Chapitre II). Ensuite, sur la base de ces éléments, il sera possible de démontrer que la territorialisation des politiques de l'emploi, c'est-à-dire l'exécution territoriale de ces politiques dans l'espace eurorégional (Titre second), n'envisage pas une "défrontérisation" du champ territorial de l'application des politiques nationales mais procède à une simple coordination entre systèmes distinctement décentralisés (Chapitre I), et donnant lieu, par conséquent, à l'émergence de réponses provenant de territoires en marge des initiatives nationales (Chapitre II).

Titre premier- Les politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi: l'empreinte étatique

A l'issue des recherches effectuées dans le cadre de ce travail, une idée récurrente se profile dans le discours des acteurs qui interviennent dans l'espace eurorégional : les asymétries qui existent entre la Région Aquitaine et la Communauté Autonome du Pays Basque rendent difficile l'élaboration de dispositifs communs en matière d'emploi. Concrètement, les asymétries évoquées portent tant sur les compétences que sur l'aspect économique.

Cependant, en matière d'emploi, il n'existe aucune asymétrie concernant les compétences. En effet, que ce soit dans le cas de la Région Aquitaine que dans celui de la Communauté Autonome d'Euskadi, l'unique organe compétent en matière d'élaboration des politiques d'emploi est l'Etat. La véritable asymétrie s'identifie au niveau de l'organisation de l'exécution des politiques d'emploi puisque les systèmes nationaux d'emploi respectifs se différencient dans la mesure où la France est un Etat unitaire déconcentré et l'Espagne s'organise selon les principes de l'Etat autonome décentralisé. En Espagne, La prérogative étatique en matière d'emploi se justifie, par l'obligation constitutionnelle conférée à l'Etat d'œuvrer pour atteindre le plein emploi dans le cas espagnol et en France, la justification se trouve dans le silence législatif¹⁰⁷.

Pour accomplir leur mission, l'Etat espagnol et l'Etat français élaborent des politiques publiques dont le contenu constitue des réponses de la part des pouvoirs publics aux besoins diagnostiqués dans chaque territoire en matière emploi. Les solutions envisagées au niveau étatique peuvent appartenir aux politiques actives ou aux politiques passives de l'emploi. Cette distinction est clairement utilisée dans l'ordre juridique espagnol tandis qu'en France elle demeure implicite.

¹⁰⁷ SAVARY R-P. (Sénateur), Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, 9 décembre 2014, p.23 : « C'est donc en quelque sorte le silence des textes législatifs qui confère à l'Etat sa compétence en matière d'emploi, dont la légitimité est renforcée par son fort soutien financier aux aides à l'emploi et à Pôle emploi. »

Le rôle prépondérant des Etats centraux dans la conception des politiques publiques nationales de l'emploi est le fruit d'une double option établie par l'Union Européenne qui, d'abord, a choisi le processus de coordination des politiques nationales en matière d'emploi et qui a ensuite attribué progressivement le rôle principal aux Etats et non aux régions, au travers de la Stratégie Européenne de l'Emploi. Ce qui a été confirmé par la mise en œuvre d'une méthode de coordination entre les différents pays et qui a été expérimentée en matière d'emploi : la Méthode Ouverte de Coordination.

Par conséquent, l'objet de ce titre est, en premier lieu, par le biais de l'analyse du concept de politique de l'emploi en Espagne et en France, de son évolution et de sa régulation, de démontrer que ces deux pays présentent un caractère centraliste et centralisateur. Et que pour cette raison, le phénomène de décentralisation n'a aucun impact sur la conception des politiques de l'emploi dans ces deux Etats : c'est l'Etat central qui en détermine le contenu, étroitement liée à la doctrine économique défendue par le parti qui gouverne (Chapitre I). En second lieu, à partir de l'étude de l'incorporation progressive de l'emploi dans les sources de droit communautaire, perçue comme la manifestation du besoin de traiter la question de l'emploi à l'échelle supranationale, ce chapitre doit permettre de mettre en exergue le fait que l'Union Européenne se trouve partagée entre le besoin d'intervenir dans le domaine de l'emploi et la puissante souveraineté étatique en la matière. De plus, il s'agit de montrer que finalement, l'institution a opté pour *le soft law* afin d'aboutir à l'élaboration d'une Stratégie commune pour l'emploi. Cependant, fondée sur l'autonomie de la volonté, dans le cadre de l'obligation de chaque Etat de se conformer aux orientations fixées au niveau supraétatique, la Méthode Ouverte de Coordination ne permet pas d'envisager l'élaboration conjointe d'une politique communautaire de l'emploi puisqu'elle n'a pas de force normative. Et malgré la promotion de la dimension territoriale dans la Stratégie Européenne pour l'Emploi, elle ne privilégie pas les initiatives infrarégionales mais renforce encore plus le rôle de l'Etat membre (Chapitre II).

Chapitre 1.- L'hégémonie étatique dans la conception des politiques de l'emploi

De manière générale, les politiques de l'emploi existent dans tous les pays développés. Cependant, elles présentent plusieurs facettes et se différencient en premier lieu selon les Etats, en fonction de leur histoire, et de leurs fondements économiques, sociaux et politiques ; en second lieu, elles s'insèrent dans le système plus large des politiques publiques et des institutions du marché du travail qui influent sur leur élaboration et leur mise en œuvre.

D'autre part, la politique économique apparaît comme un élément déterminant de l'efficacité de la politique de l'emploi. Cependant, l'opposition traditionnelle entre politique économique et politique sociale persiste, bien qu'elles soient très liées dans les faits, la première favorisant les entreprises et la seconde les travailleurs. L'étude de la politique de l'emploi ne peut donc éluder cette double dimension, économique et sociale, parce que, pour l'essentiel, la situation de l'emploi est le résultat de la situation économique d'un pays. Actuellement, la politique de l'emploi intervient pour tenter d'améliorer le taux d'emploi lorsqu'un pays est en phase de croissance et pour amortir la destruction d'emplois inhérente à une période de récession. En outre, d'un point de vue social, la politique de l'emploi joue un rôle fondamental puisque si un citoyen a le devoir de travailler et le droit d'avoir un emploi, elle propose des outils aux demandeurs d'emploi et aux groupes présentant des difficultés particulières, afin d'intégrer le marché du travail.

Comme l'a démontré G. Esping-Andersen, les politiques de l'emploi sont marquées du sceau de l'Etat qui les conçoit et les développe. Concernant l'effort réalisé par la France et l'Espagne, en matière de dépenses publiques destinées aux politiques du marché du travail, l'analyse réalisée par l'OCDE¹⁰⁸ démontre que ces deux pays investissent des sommes similaires dans ces politiques. Il est important de souligner qu'à partir de cette étude, apparaissent trois catégories de pays: la première, constituée de pays qui dépensent plus de 1% de leur PIB, qui développent des mesures en faveur de l'emploi et offrent de fortes indemnisations en cas de chômage qui sont articulées avec des mesures

¹⁰⁸ http://www.oecd-ilibrary.org/employment/dépenses-publiques-consacrées-aux-politiques-du-marché-du-travail_20752334-table9

actives efficaces. Ensuite la seconde catégorie est composée par des pays dont la dépense est inférieure à 1% et supérieure à 0,5%, et qui sont l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Espagne ou le Portugal où sont mises en œuvre des politiques de cessation d'activité comme la retraite anticipée. Enfin les pays qui investissent moins de 0,5% de leur PIB et qui sont le Royaume-Uni, la Slovaquie ou l'Estonie, où la politique de l'emploi se limite à une indemnisation au titre de chômage et à des mesures d'incitation à l'activité mais également à l'amélioration du fonctionnement du marché travail.

Ces trois catégories révélées par les chiffres constituent les trois mondes décrits par G. Esping-Andersen¹⁰⁹. L'Etat-providence, qui tente de garantir un bien-être minimum à ses citoyens, et dont le montant des dépenses sociales reflète le niveau de développement d'un Etat dans ce domaine, se classe en plusieurs modèles: le modèle social-démocrate, le modèle corporatiste et le modèle libéral. G. Esping-Andersen s'est interrogé sur «les influences des différentes formes qu'adoptent les Etats providence, sur les comportements économiques et sociaux»¹¹⁰. Il apparaît que les modèles de politiques d'emploi sont étroitement liés au régime de protection sociale. L'auteur observe que dans les pays nordiques, où la couverture sociale est financée par l'impôt, le problème central est celui de l'incitation au travail et plus encore lorsque le revenu minimum n'est pas très important. Dans les pays continentaux, comme cela est le cas de la France et de l'Espagne, la protection sociale est financée en grande partie par les cotisations sociales qui tendent à augmenter le coût du travail, ce que les politiques de l'emploi tentent de corriger.

D'autre part, il ne faut pas laisser de côté la complexité qui caractérise le marché du travail. «Durant ces dernières années, nous sommes passés d'un marché du travail stable et inflexible à des marchés qui s'intègrent dans un cadre technologique, économique et social, chaque fois plus instable, qui obligent les entreprises à repenser leur

¹⁰⁹ ESPING-ANDERSEN G., Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne, PUF, 2007, Paris (pp.44-47). Pour cet auteur, il existe trois catégories d'Etat-providence qui structurent l'ensemble de son analyse et se basent de trois facteurs la nature de la mobilisation des classes, la coalition de classe et l'héritage historique de chacune de ces catégories. La première catégorie est celle de l'Etat-providence libéral: basé sur des prestations universelles modestes complétées par une logique stricte d'évaluation des ressources. L'Etat-providence libéral encourage le développement du marché. Les exemples cités sont les Etats-Unis, le Canada et l'Australie. La seconde catégorie correspond à l'Etat-providence corporatiste: construit autour du rôle central de l'Etat, qui attribue des droits sociaux non contestés, mais maintiennent les différences de statuts. L'Autriche, la France et l'Italie sont représentatives de cette catégorie. La troisième et dernière catégorie est l'Etat-providence social-démocrate qui se caractérise par une extension des principes universalistes aux nouvelles classes moyennes. Elle consacre un système universel de protection sociale. La Norvège, la Suède, la Finlande et le Danemark illustrent cette catégorie.

¹¹⁰ ESPING-ANDERSEN G., Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne, *op.cit.*, p.171.

organisation, avec des niveaux de salaires très variés, et cette réalité oblige le travailleur à assumer de profonds changements, pour ne pas rester en marge du marché travail”¹¹¹.

Face à cette réalité, et du fait de la crise économique, la France et l’Espagne ont dû adapter leurs politiques de l’emploi respectives, en prenant en compte les orientations fixées au niveau communautaire. Dans ces deux pays, une hégémonie étatique se dévoile dans l’élaboration de ces politiques publiques, constituant au final une authentique symétrie entre les deux pays (Section I). Si asymétrie il y a, elle se manifeste du côté des protagonistes chargés de la mise en œuvre des politiques de l’emploi. Elle est due essentiellement à une organisation juridico-administrative propre à chaque Etat (Section II). En effet, la comparaison entre les systèmes nationaux de l’emploi respectifs permet d’observer que le Service Public de l’Emploi français se configure comme un modèle unitaire, non intégral puisque il intervient dans la totalité du territoire national mais ne gère pas l’ensemble des politiques inhérentes à l’emploi, et en particulier les politiques passives, un organisme de droit privé étant chargé de la gestion des prestations au titre de chômage. Le Service Public de l’Emploi espagnol n’est ni intégral ni unitaire du fait, fondamentalement, de la structure décentralisée du territoire national.

Section I.- La conception symétrique des politiques de l’emploi

D’une manière générale, la politique de l’emploi se configure comme « le contexte dans lequel s’articulent différentes actions engagées pour favoriser le marché du travail dans ses divers aspects, c’est-à-dire le développement de mesures destinées à la population sans emploi, et visant à améliorer la situation du marché travail...”¹¹². Afin de pouvoir comprendre la logique appliquée dans chaque pays, et peut-être, d’une certaine manière, d’appréhender l’impact souverain de la frontière administrative qui sépare de territoire, il est nécessaire d’examiner les politiques de l’emploi conçues et développées en Espagne et en France, avec une attention particulière pour les cadres juridico-administratifs respectifs. Cette analyse montre une symétrie dans l’architecture générale : l’Etat est l’auteur des politiques de l’emploi et celles-ci s’organisent selon le

¹¹¹ MARTINEZ MOURE O., “*Mercado del trabajo y empleo*”, CEF, 2014, p.29.

¹¹² MARTINEZ MOURE O., “*Mercado del trabajo y empleo*”...*op.cit.* p.56.

tryptique des mesures pour l'emploi, de la formation professionnelle et de la protection contre le chômage. Une asymétrie est toutefois observée concernant les protagonistes de l'emploi chargés de la mise en œuvre des mesures en faveur de l'emploi.

Tant en France qu'en Espagne, c'est l'Etat qui compose, orchestre et interprète les politiques de l'emploi actives et passives. Pour ce qui est de leur exécution, ce ne sont pas les mêmes acteurs qui interviennent. En effet, il existe une différence d'organisation des acteurs des politiques publiques qui s'explique essentiellement par un schéma territorial et administratif différent.

Section II.- L'organisation asymétrique des acteurs de l'emploi en Espagne et en France

Comme cela a été signalé antérieurement, la France et l'Espagne se différencient par une organisation territoriale juridico-administrative propre à chaque pays. La rencontre entre l'Etat "déconcentré" français et l'Etat espagnol des autonomies se réalise à la frontière pyrénéenne, laissant apparaître une claire asymétrie ou "dissymétrie irrémédiable"¹¹³ entre les protagonistes de l'emploi présents sur chacun de ces territoires. La confrontation entre ces deux systèmes d'emploi permet d'identifier une sorte d'horizontalité dans le cas espagnol et une réelle verticalité dans l'organisation française, ce qui pose la question de l'équivalence des interlocuteurs lorsqu'il s'avère pertinent d'entreprendre une action de coopération de type transfrontalière ou transnationale.

L'analyse de l'architecture administrative des Systèmes Nationaux d'Emploi en Espagne et en France permet de tirer comme première conclusion que tant la forme de l'Etat que l'organisation administrativo-territoriale viennent caractériser le Système National d'Emploi d'un pays. La différence substantielle qui existe entre ces deux pays réside dans le fait que les Communautés Autonomes exercent des compétences dans le domaine du Service Public de l'Emploi par le biais de la mise en œuvre du processus de transfert de compétences, alors que les régions françaises ne disposent d'aucune

¹¹³ CASTEIGTS M., « Enjeux et limites de la coopération transfrontalière », Territoires 2020, DATAR, 2003, n°7 p.75-84.

compétence en la matière, le Service Public de l'Emploi étatique se trouvant déconcentré sur l'ensemble des territoires régionaux. Cette asymétrie vient sans aucun doute freiner voire déséquilibrer les coopérations entreprises entre les deux systèmes.

Conclusion du Chapitre 1:

Finalement, l'étude des politiques de l'emploi en Espagne et en France, objet de ce premier chapitre, permet d'affirmer que, schématiquement, et malgré les différences d'organisation institutionnelle, les deux Etats conservent la compétence en matière de politique de l'emploi. La définition de la politique de l'emploi se réalise niveau national. La différence se situe dans la mise en œuvre des instruments d'intervention sur le marché du travail, puisque si en France cela s'effectue niveau national, en Espagne, ce sont les communautés autonomes qui disposent de la compétence d'exécution. En matière de Formation Professionnelle ce sont les unités régionales de chaque pays qui sont compétentes.

Concrètement, il est démontré, en premier lieu que, tant en France qu'en Espagne, les politiques de l'emploi se traduisent par une intervention publique, dont la responsabilité incombe aux Etats centraux respectifs, dans le fonctionnement du marché du travail et afin de réduire l'impact inhérent aux déséquilibres qui peuvent caractériser le marché de l'emploi. Par conséquent, dans chacun de ces pays, de manière plus ou moins explicite, les politiques de l'emploi se distinguent des politiques pour l'emploi, et est utilisée la classification opérée par l'OCDE qui consiste à différencier les politiques actives de l'emploi qui ont vocation à lutter contre le rationnement de l'emploi sur marché du travail, des politiques passives, qui prétendent compenser l'impact négatif du chômage. Au sein de ces deux pays, les politiques actives tendent à améliorer le fonctionnement du marché travail, d'abord, par l'amélioration des possibilités d'accès à l'emploi; puis, par l'adaptation de la formation pour l'emploi, en d'autres termes, par l'optimisation de l'employabilité; troisièmement, par l'accompagnement à la création entreprise. D'autre part, concernant les politiques passives, la France et l'Espagne garantissent aux travailleurs un revenu de substitution en cas de perte d'emploi. La protection contre le chômage développée dans chacun de ces pays n'est pas gérée de la même manière, puisque du côté espagnol, cette protection se configure comme une branche de la

Sécurité Sociale, et en France, c'est un organisme autonome qui est chargé de l'administrer. En second lieu, ces travaux de recherche ont permis de mettre en évidence que la France et l'Espagne partagent le même objectif qui consiste à diminuer le taux de chômage existant dans chacun de ces territoires. Pour l'atteindre, ils s'appuient, d'abord, sur une organisation propre, configurée à partir des caractéristiques propres à chacun. Pour sa part, le Système National d'Emploi espagnol peut être qualifié de "territorialisé" car il se fonde sur la coordination entre le niveau étatique, autonome et local. Les protagonistes intervenant dans le domaine des politiques de l'emploi en Espagne intègrent le Système National de l'Emploi. Concrètement il s'agit du Service Public de l'Emploi Etatique et des Services Publics de l'Emploi Autonomiques. Cette catégorie doit être complétée par les acteurs de la Formation professionnelle, puisque les mesures de formation jouent un rôle central dans l'arsenal des mesures de lutte contre le chômage. Par ailleurs, en France, la tradition centraliste a inspiré la constitution d'un Service Public de l'Emploi déconcentré et caractérisé par une extrême multiplicité des intervenants dans ce secteur.

Chapitre 2.- L'impact limité de la coordination européenne des politiques de l'emploi à l'échelle régionale

Les politiques de l'emploi ont été et continuent à être le miroir des mutations économiques, sociales, politiques et technologiques qui se produisent en Espagne et en France. S'il est vrai que l'élaboration de ces politiques relève de la compétence de l'Etat, l'Union Européenne est devenue un acteur supplémentaire et d'importance dans le domaine de l'emploi. Le phénomène d'eupéanisation des politiques nationales de l'emploi s'est traduit par une introduction progressive de l'emploi dans les textes communautaires et par l'application d'une logique de coordination des politiques nationales de l'emploi autour de lignes directrices communes.

Selon l'article 146 du TFUE, il est nécessaire que les Etats-membres et l'Union Européenne coopèrent dans le processus de coordination des politiques internes. Dans le domaine de l'emploi, en réaction à la situation inquiétante du marché du travail européen¹¹⁴, la Stratégie Européenne de l'Emploi a été élaborée comme un instrument qui permet d'opérer une convergence entre les politiques nationales de l'emploi des Etats-membres au travers d'actions réalisées au niveau national.

Cette stratégie apparaît comme la "matrice originaire"¹¹⁵ d'un instrument nouveau destiné atteindre les objectifs communautaires en matière d'emploi: la Méthode Ouverte de Coordination¹¹⁶, qui a suscité un important débat de par sa rupture avec les techniques traditionnelles de production normative. D'autre part, la Stratégie Européenne de l'Emploi, élaborée au niveau communautaire, oriente les Etats-membres dans la conception de leurs politiques de l'emploi, lesquelles reçoivent une traduction territoriale plus ou moins efficiente selon le degré de décentralisation.

¹¹⁴ LOPEZ ESCUDERO M., MARTIN y PEREZ DE NANCLARES (Dir.), *Derecho comunitario material*, McGraw-Hill, 2000, p.279: "A partir de los años setenta, la situación del empleo empieza a ser realmente preocupante por el aumento progresivo del paro, la inadecuación entre oferta y demanda, la insuficiencia de las políticas nacionales y las limitaciones de la acción comunitaria"; PRIETO PRIETO A., "La nueva fase la Estrategia Europea de Empleo", Revista MTAS, nº52/2004, p.211: "El Libro Blanco (Crecimiento, Competitividad y Empleo) puede ser considerado como el primer hito en el reconocimiento del verdadero alcance del problema del desempleo en España".

¹¹⁵ DE LA ROSA S., "La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire", travaux du CERIC, ed. Bruylant, 2007, p.31.

¹¹⁶ DELORS J. « Avant-propos », in DEHOUSSE R., *L'Europe sans Bruxelles, Une analyse de la Méthode Ouverte de Coordination*, Harmattan, 2004, p.9-10 : « certains y ont vu l'ébauche d'une alternative générale à une méthode communautaire jugée (...) trop déroutante, d'autres au contraire une remise en cause des méthodes qui ont valu à l'Europe de remporter un nombre de succès importants. »

D'un point de vue méthodologique, la Stratégie Européenne pour l'Emploi repose sur la coordination et le contrôle par les pairs de chaque Etat, sans effet contraignant, par le biais de la Méthode Ouverte de Coordination. Il convient de souligner que la Stratégie Européenne pour l'Emploi associe seulement les Etats via les ministères compétents. S'il est vrai que l'Union Européenne a toujours affirmé le rôle prépondérant des régions, l'invitation adressée uniquement aux Etats a contribué à l'élaboration de cette stratégie, à moderniser leur Service Public de l'emploi et à territorialiser l'intervention publique en matière d'emploi, révélant le rôle hégémonique des Etats comme acteurs centraux de la construction européenne. L'Europe des régions est encore une ambition que la politique menée par l'Union Européenne en matière d'emploi a maintenu à l'état de mythe.

Par conséquent, à partir de cette évolution et dans le cadre de cette investigation, se pose la question de savoir si les politiques nationales de l'emploi, élaborées à partir des orientations communautaires, et dont la traduction territoriale se révèle plus ou moins efficiente selon le degré de décentralisation administrative appliqué dans chaque pays, permettent de répondre aux besoins du marché du travail d'une zone transfrontalière comme dans le cas d'une Eurorégion.

Afin de mesurer si le phénomène d'eupéanisation des politiques nationales de l'emploi impacte favorablement les espaces transfrontaliers, il convient, en premier lieu, d'étudier le processus de coordination – la Méthode Ouverte de Coordination- comme voie de convergence des politiques nationales de l'emploi (Section I). En second lieu, il s'agit d'examiner l'ambiguïté que provoque la dynamique de coordination des politiques de l'emploi développée dans chaque Etat-membre, du fait de la promotion de la dimension territoriale dans le processus de convergence, mais confirmant le rôle prépondérant des organes étatiques (Section II).

Section I.- Le processus de coordination communautaire: vers la convergence des politiques nationales de l'emploi

Les recherches relatives à la dimension transfrontalière de l'emploi ont conduit à étudier et dimensionner l'espace que lui attribue l'ordre juridique communautaire. Au

niveau communautaire, l'emploi a suscité un intérêt progressif : préoccupation commune dans les années 80, il est devenu une priorité de la vision stratégique européenne. L'emploi est perçu comme le fondement de la liberté de circulation des travailleurs, mais également comme une affaire d'intérêt commun. Pour parvenir à une convergence des politiques de l'emploi, l'Union Européenne a choisi d'expérimenter un mécanisme de *soft law* : la Méthode Ouverte de Coordination.

C'est dans un contexte évolutif que, progressivement, les orientations en matière d'emploi, définies à l'échelle de l'Union Européenne, sont devenues le patron de base de la confection des politiques nationales de l'emploi. La coordination des politiques nationales de l'emploi vise la convergence et ne prétend pas harmoniser ses interventions sur le marché du travail.

Section II.- L'ambiguïté de la territorialisation des politiques de l'emploi

La coordination des politiques nationales de l'emploi débouche sur une ambiguïté : bien que ce processus prétende impliquer les autorités territoriales, ce qui traduit une certaine synergie entre les institutions communautaires et les régions, ce sont les autorités nationales qui décident en dernière instance. La volonté de convergence des politiques de l'emploi des Etats-membres a inclus aussi une dimension locale par la mise en œuvre des initiatives locales de développement et d'emploi ainsi que des stratégies locales de l'emploi soutenues par la Commission.

Sur la base du principe de coopération loyale¹¹⁷, il appartient aux Etats-membres de concrétiser dans leur ordre juridique les objectifs fixés par la M.O.C et les transposer dans leurs politiques de l'emploi respectives. D'autre part, le champ de mise en œuvre de la M.O.C a été déterminé par le Conseil Européen comme "une approche totalement décentralisée conformément au principe de subsidiarité, à laquelle l'Union, les Etats-membres, les niveaux régionaux et locaux, ainsi que les partenaires sociaux

¹¹⁷ En el asunto Comisión c/Italia, de 1991, el TJCE viene definir el principio de cooperación leal como la obligación para los Estados miembros de facilitar a la Comisión el cumplimiento de su misión", la cual "consiste en velar por la aplicación de las disposiciones adoptadas por las Instituciones en virtud de los Tratados". En ningún caso, supone una relación de subordinación sino un "deber muto de cooperación sincera y efectiva" entre el nivel europeo y comunitario (como se afirma en el asunto Luxemburgo c/Parlamento Europeo, en 1983.

participeront activement”¹¹⁸. La traduction concrète de ce pouvoir d’appréciation sur l’élaboration des plans nationaux d’action de la part des instances centralisées et l’implication fragile des collectivités locales dans cette démarche, démontre une différence très claire entre l’implication des autorités locales françaises et celle de leurs homologues espagnols.

La M.O.C est un modèle de gouvernance basé sur quatre piliers : le volontarisme des Etats, l’application du principe de subsidiarité, l’inclusion d’une multiplicité d’acteurs et un suivi régulier. En outre, la M.O.C constitue une alternative dans le mode de production de normes communautaires, comme instrument de *soft law*, et engendre une convergence plus importante entre les politiques nationales de l’emploi, mais elle n’offre pas de garantie concernant l’inclusion des acteurs locaux dans ce processus. Il semble que la méthode ouverte de coordination, comme troisième voie normative, ait démontré son utilité dans ce contexte déterminé. Aujourd’hui, les mutations générées par la crise requièrent un changement de paradigme au niveau de la production des normes. Il s’agit non seulement d’inventer des processus normatifs au niveau macro c’est-à-dire nationaux, adaptables, flexibles et non contraignants a priori, mais les réalités et les besoins qui s’observent niveau micro exigent une régulation flexible mais surtout territorialisée et ce, indépendamment de l’existence ou non de frontières. Comme cela a été envisagé en 2001 par la Commission, «la dimension locale n’est pas limitée par les frontières administratives ; fréquemment, le territoire approprié de l’intervention locale est défini par les affinités culturelles auxquelles s’identifient les citoyens du lieu, par les systèmes productifs et les flux commerciaux locaux, mais également par les bassins d’emploi.”¹¹⁹

Conclusion du Chapitre 2:

Au travers de l’étude de la coordination communautaire des politiques nationales de l’emploi, le défi que doit relever l’Union Européenne consiste à contribuer à l’augmentation de la participation au sein du marché travail, à réduire le chômage structurel, les Etats devant renforcer d’abord, la flexisécurité combinée à la promotion

¹¹⁸ CONSEJO EUROPEO de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000, Conclusiones de la presidencia, punto 38.

¹¹⁹ COM(2001), 196 final, ¹¹⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, “Actuación local en favor del empleo. Una dimensión local para la Estrategia Europea de Empleo”, p.17.

de contrats de travail flexibles, ensuite, la politique active du marché travail, l'apprentissage et la formation permanente en encourageant la mobilité professionnelle et en développant des systèmes adéquats de Sécurité Sociale. Ce défi est encore plus prégnant au niveau frontalier. D'autre part, l'existence d'un marché du travail européen intégré suppose la suppression des obstacles juridiques et pratiques à la libre circulation des travailleurs. Les travailleurs qui se déplacent d'un lieu à l'autre affrontent des difficultés inhérentes à l'exercice des droits que leur confère la législation de l'union européenne, mais implique également l'amélioration de la corrélation transfrontalière des offres et des demandes d'emploi en engageant la réforme de EURES pour atteindre les objectifs de la Stratégie Européenne de 2020.

Dans le cas de la France et de l'Espagne, il s'agit d'Etats frontaliers séparés par une barrière physique délimitée depuis 1866, par une interface qui a engendré deux systèmes originaux. S'il est vrai que la frontière pyrénéenne apparaît comme séparation, fruit d'un construit historique, elle se convertit en un lien 120 ans après sa naissance conventionnelle, lorsque l'Espagne intègre, en 1986, la Communauté Economique Européenne. D'Etats frontaliers, la France et l'Espagne deviennent des Etats-membres de la Communauté, œuvrant en faveur de la constitution d'un marché unique, où, tant les biens, les services, les capitaux mais également les personnes circulent librement et sans frontière, depuis 1995 avec la création de l'espace Schengen. Entre ces deux Etats frontaliers, des espaces transfrontaliers se dessinent, bien que faisant l'objet d'une attention particulière au niveau communautaire, cela n'empêchera pas la Commission de dénoncer leur isolement, expliqué, en partie, par le fait d'avoir été reléguées au second plan par les politiques nationales¹²⁰. Par conséquent, la France et l'Espagne évoluent dans la perspective d'un approfondissement de l'intégration européenne.

D'autre part, il est possible d'observer clairement des transformations convergentes de leurs politiques de lutte contre le chômage, qui sont le résultat d'une européanisation de ces domaines de l'intervention publique, au travers de notions comme celle de l'activation, de la flexisécurité ou de la formation tout au long de la vie. Les systèmes nationaux connaissent une évolution des éléments qui composent ces politiques : les Services Publics de l'Emploi et leurs associés, leurs instruments comme la formation ou

¹²⁰ Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 2 de septiembre de 2004 por la que se fijan las orientaciones para una iniciativa comunitaria relativa a la cooperación transeuropea para fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio europeo. INTERREG III. DOCE C 226 de 10 de septiembre de 2004.

le placement devenu accompagnement vers l'emploi des chômeurs acteurs de leur propre réinsertion professionnelle. C'est la Stratégie Européenne pour l'Emploi qui organise la coordination des politiques de l'emploi des Etats-membres de l'Union Européenne autour de principes communs.

Dans le domaine de l'emploi, ces deux pays ont été soumis à la mise en œuvre de la Stratégie Européenne de l'Emploi qui a pour finalité d'atteindre une certaine convergence entre les politiques nationales de l'emploi. Chaque Etat-membre, dans la mesure de ses possibilités et de la conjoncture économique, doit développer son plan national de l'emploi, après consultation préalable des collectivités territoriales. Le processus d'élaboration des politiques nationales de l'emploi requiert en premier lieu, que soient déterminées des lignes directrices de lutte contre le chômage de la part de l'Union Européenne et en second lieu, que cela permette aux Etats de confectionner leur plan et d'identifier les mesures constitutives de réponses aux besoins exprimés. La dimension bilatérale de ce processus n'implique ni ne permet une certaine horizontalité avec les plans des autres Etats-membres. Ce qui se révélerait pourtant pertinent pour les zones frontalières.

Le chapitre suivant traite de la territorialisation des politiques de l'emploi, telle que l'exige l'organisation territoriale de l'Espagne et de la France. L'examen de la déclinaison territoriale des politiques nationales de l'emploi, conçues à partir des lignes directrices communautaires, débouche sur l'observation de particularités propres aux zones transfrontalières. Ces espaces accueillent des pratiques, situées à mi-chemin entre la norme et la coutume, dans un certain vide juridique.

Titre second- Les politiques de l'emploi dans l'espace frontalier basco-aquitain: la relativité de la territorialisation

Comme résultat des développements précédents, les politiques de l'emploi tant en Espagne qu'en France ont expérimenté de profondes transformations qui ont affecté le système des acteurs qui interviennent dans le domaine de l'emploi, les dispositifs disponibles mais également la représentation sociale du chômage. Elaborées au niveau étatique, les politiques de l'emploi ont été l'objet d'un processus d'eupéanisation qui s'est accéléré et étendu dernièrement. L'Union Européenne s'est convertie en une sorte de référent de la coordination des politiques de l'emploi, à partir de concepts comme la flexisécurité, la formation tout au long de la vie ou la mobilité.

Dans le cadre établi par l'Union Européenne, dans lequel la proximité doit être un principe qui guide l'élaboration de la Stratégie Européenne de l'Emploi, se développe la territorialisation des politiques de l'emploi. S'agissant de la signification de la territorialisation¹²¹, le premier sens qui lui est attribué traduit le transfert d'autorité associé au processus de décentralisation ou de déconcentration. La décentralisation se conçoit comme une modalité génératrice d'action publique territorialisée et la déconcentration d'une autorité publique, du centre vers les périphéries, apparaît comme une modalité de territorialisation de l'action publique. En second lieu, la territorialisation signifie un déplacement de niveau de l'action publique, qui implique un engagement des autorités locales dans la réalisation d'actions en faveur du développement local au moyen de la mobilisation du territoire, comme réponse à la problématique du chômage. En troisième lieu, la territorialisation peut être également le lieu de coordination de dispositifs grâce à la configuration d'un réseau local. Enfin, la territorialisation fait référence d'une part à la notion de proximité, ce qui sous-entend une meilleure adéquation de l'action publique aux besoins, et d'autre part, à la notion de transversalité, convertissant l'action publique en action multisectorielle et donc

¹²¹ BERTHET T., « *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en question* », série Politiques du social, Presses Universitaires de Bordeaux, 2005, pp.34-38.

complexe. Dans le cadre de cette recherche, la territorialisation des politiques de l'emploi se définit comme l'exécution, la mise en œuvre territoriale des mesures, dispositifs ou programmes de lutte contre le chômage, élaborés au niveau étatique.

Comme le souligne la Commission, qui encourage le développement local comme thème transversal des politiques communautaires, l'élaboration d'une Stratégie Locale de l'Emploi dépend de l'organisation politico-administrative de chaque Etat membre, "de facteurs spécifiques de caractère institutionnel, administratif et socio-économique". En effet, la territorialisation des politiques de l'emploi est clairement soumise à la complexité de la distribution de compétences propre à chaque Etat membre. En d'autres termes, elle est conditionnée au degré de décentralisation de l'organisation juridico-administrative des pays et de la répartition des compétences en matière d'emploi entre les différents niveaux de gouvernance.

Dans ce contexte il convient d'étudier dans quelle mesure les dynamiques juridiques et politiques de territorialisation des politiques de l'emploi, tant en Espagne qu'en France, peuvent influencer dans les zones transfrontalières, mais il s'agit également d'examiner comment le phénomène de territorialisation se développe dans des espaces caractérisés par un pluralisme des ordres juridiques et par des conceptions distinctes de la décentralisation.

Afin de poursuivre la réflexion sur la possibilité d'élaborer une politique de l'emploi « modelée » selon les besoins de l'espace transfrontalier basco-aquitain, il convient, en premier lieu, d'analyser l'exécution territoriale des politiques de l'emploi espagnoles et françaises, au sein de deux systèmes décentralisés distincts, et qui débouche sur une distribution des compétences asymétriques entre ces deux territoires, « surpris » par le phénomène transfrontalier (Chapitre I). En second lieu, l'étude des actions développées dans le domaine de l'emploi, encouragées - du fait de la brèche ouverte par la coopération transfrontalière - par les acteurs locaux présents dans l'espace eurorégional basco-aquitain, et parallèlement à la territorialisation des politiques nationales de l'emploi, démontre que les besoins identifiés dans la zone transfrontalière requièrent des réponses propres aux caractéristiques de ce territoire (Chapitre II).

Chapitre 1.- L'exécution territoriale des politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi

La territorialisation ou l'exécution territoriale des politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, dépend essentiellement du modèle de décentralisation choisi par l'Espagne et par la France. D'un point de vue général, le processus de décentralisation est le résultat du passage par différentes étapes qui sont la conséquence de l'évolution d'une société.

En Europe, il existe une multiplicité d'expériences favorables à la reconnaissance de l'autonomie constitutionnelle d'unités territoriales déterminées. Ainsi coexistent les ordres fédéraux (Allemagne, Autriche), les formes de régionalisme mature (Italie, Espagne), des processus de décentralisation qui ont impliqué des ordres traditionnellement unitaires (Royaume-Uni, France), des cas de régionalisation par dissociation (Belgique), des réalités dans lesquelles sont attribuées des formes d'autonomie spéciale envers des portions circonscrites du territoire national (Portugal, Finlande, Danemark). Les relations entre Etats et régions fonctionnent alors, selon les règles suivantes : harmonisation de la norme, collaboration loyale entre les processus décisionnels, coordination pour assurer l'accomplissement des exigences unitaires et de subsidiarité dans la distribution de compétences. Par conséquent il n'existe pas de modèle unique de décentralisation.

Afin de saisir le degré de décentralisation de l'Etat, comme modalité de séparation verticale des pouvoirs à l'intérieur d'un ordre juridique déterminé, il faut se référer à la distinction entre décentralisation politique et administrative¹²². La décentralisation peut être qualifiée d'administrative lorsque l'on attribue aux collectivités territoriales un pouvoir de décision pour gérer les affaires de nature administrative, subordonné aux normes élaborées par les autorités centrales. Lorsque les autorités infranationales sont dotées d'une capacité de décision politique qui se concrétise par l'attribution de compétences législatives, dont la régulation figure dans la Constitution, alors il s'agit de décentralisation politique.

¹²² KELSEN H, Théorie générale du droit et de l'Etat, Bruylant-LGDJ, 1997, p.335.

A partir de cette distinction, l'Espagne se singularise par le fait qu'elle a instauré une décentralisation politique au travers du système des « autonomies », la distribution de compétences entre l'Etat et les Communautés Autonomes figurant aux articles 148 et 149 de la Constitution de 1978. La France est, quant à elle, l'exemple par excellence de la décentralisation administrative, où le législateur, en vertu de l'article 34 la Constitution de 1958, est compétent pour établir les principes de libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences ainsi que de leurs ressources.

En France et en Espagne, le processus de décentralisation a été instauré de manière progressive et de moyen à long terme, en fonction des caractéristiques culturelles, politiques et économiques de chaque territoire. S'il est vrai que l'Espagne présente quelques traits de nature fédérale, avec les Communautés Autonomes, système au sein duquel s'applique le principe de subsidiarité¹²³, la France se caractérise par des vagues de réformes régionalisatrices mais avec une différence marquée relative aux compétences. En outre, la reconnaissance de ces unités territoriales se concrétise dans les différents transferts de compétences. En France, d'un point de vue historique, parallèlement à l'affirmation du parlementarisme, l'utilisation du terme « décentralisation » s'est étendue aux monarchies censitaires pour désigner tant l'action de décentraliser comme son résultat : « rendre plus autonome ce qui est centralisé »¹²⁴. En France, où « l'administration a constitué l'Etat »¹²⁵, la pratique centralisatrice a marqué la construction d'une nation composée, réunie par la volonté souveraine, royale et plus tard révolutionnaire¹²⁶. Cependant, en France, le mouvement de territorialisation de la politique de l'emploi reste soumis à la force de la dimension nationale de cette politique publique, que ce soit d'un point de vue institutionnel au travers de la compétence juridique, ou d'un point de vue opérationnel concernant la mise en œuvre des mesures, ou encore d'un point de vue budgétaire, la politique de l'emploi conservant un caractère

¹²³ Cela signifie que les décisions doivent être prises au niveau institutionnel, le plus décentralisé possible, si celui-ci répond à l'exigence d'efficacité des actions des pouvoirs publics. Pour Manuel Rebollo Puig « la CE ni siquiera aclara si habla de descentralización territorial o descentralización funcional no de forma específica el significado del principio de descentralización. Así aun reconociendo ahí un mandato constitucional en la misma dirección del principio de subsidiariedad, no cabe identificarlos ni entender implícitamente consagrado el principio de subsidiariedad en el artículo 103.1 CE. » (REBOLLO PUIG M. y LOPEZ BENITEZ M., « las vertientes territorial y económica del principio de subsidiariedad en el ordenamiento español », en *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI*, Instituto Nacional de Administración Pública, BOE, 2002, Madrid, p. 1163-1164.)

¹²⁴ ROBERT P., *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Société du Nouveau Littré, 1963, p. 1109 : le verbe « décentraliser » est utilisé depuis 1829 et son substantif « décentralisation » apparaît en 1834, lors des débats orléanistes sur les lois municipales et départementales; elle désigne la politique par laquelle la gestion administrative d'une région est attribuée aux autorités locales élues et non aux autorités nommées par le pouvoir central ».

¹²⁵ BURDEAU F., *Histoire de l'administration française du 18^{ème} au 20^{ème} siècle*, Montchrestien, Paris, 1989, p.19.

¹²⁶ LEGENDRE P., *Trésor historique de l'Etat en France. L'administration classique*, Fayard, Paris, 1992, p.115 : « L'unification s'est réalisée de l'intérieur, à partir d'un axe converti en pivot de l'ensemble. L'Histoire a été la promotion du centre et d'un seul: toute la France a été obligée de graviter autour de Paris, En d'autres termes, une extrême centralisation a été le prix de l'unité nationale ».

national. En Espagne, si la définition de la politique de l'emploi est nationale, l'exécution de celle-ci appartient aux Communautés Autonomes.

Le processus de territorialisation est intimement lié à la notion de territoire. Comme concept clé de n'importe quelle organisation de gouvernement d'une communauté sociale, le territoire a toujours été un composé multiple d'éléments spatiaux, physiques, organisationnels, sociaux et temporels qui caractérisent l'appropriation de l'espace géographique et de ressources de différents types, un groupe de personnes ou d'individus générant tant de l'intégration au sein du groupe que l'exclusion. L'ensemble de ces éléments a provoqué un certain retentissement dans l'élaboration des politiques publiques de l'emploi plus au moins décentralisées.

D'autre part cette dynamique qui s'inscrit dans la volonté des fondateurs de la Communauté Européenne, a consisté à créer un espace ouvert animé et dominé par le principe de la libre circulation. Ce principe cardinal s'est décliné en quatre versions, impliquant la disparition des frontières intérieures de la Communauté, au bénéfice des travailleurs, des marchandises, des capitaux et des services. D'autre part, le phénomène transfrontalier est venu surprendre les frontières des territoires nationaux et questionner le principe de territorialité. Il existe plusieurs alternatives pour l'appréhender : en premier lieu, l'ordre juridique national peut inclure dans ses dispositions des règles particulières qui permettent de prendre en compte les éléments d'extranéité liés à ce phénomène en second lieu, une situation qui consiste à franchir les frontières d'un seul ordre juridique peut être examinée par plusieurs législateurs. Ils doivent, par conséquent, dans la structure actuelle de l'ordre juridique et politique de l'Europe, coopérer au sein d'un autre ordre juridique, dans lequel s'articulent les mises en commun de souveraineté normative, c'est-à-dire dans l'ordre juridique international ou plus spécifiquement communautaire, institué pour répondre aux difficultés structurelles. Donc, le territoire se convertit en l'Arlésienne de la politique de l'emploi¹²⁷. Le phénomène transfrontalier révèle en outre que les variations dans la distribution de compétences en matière emploi, dans l'un comme dans l'autre territoire. Cela provoque un déséquilibre territorial, en raison des différences de disponibilité des ressources productives mais également des investissements dans chaque territoire.

¹²⁷ BALMARY D., Préface « *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en question* », série Politiques du social, Presses Universitaires de Bordeaux, 2005, p.11.

Dans une perspective davantage heuristique, il est possible d'envisager deux hypothèses afin d'ébaucher des propositions dans le contexte de crise économique actuelle. Elles se justifient d'une part, par l'intérêt des collectivités territoriales à rechercher un équilibre entre le niveau de compétences et les inégalités territoriales, mais également avec l'incidence du cadre territorial dans la configuration des politiques publiques de l'emploi. Concrètement, il s'agit, ou bien de développer une politique publique de l'emploi transfrontalière comme dimension de la politique publique élaborée au niveau national; ou bien d'envisager le développement transfrontalier de ces politiques, comme modalité de territorialisation des politiques publiques dans le domaine de l'emploi et de la formation.

Dans les espaces transfrontaliers en général, la redécouverte de la dimension locale du politique résulte d'abord d'une prise de conscience des limites d'une approche verticale des problèmes sociaux dans différents domaines importants comme cela est le cas de l'emploi¹²⁸. Il s'agit, comme le décrit O. Mériaux, d'un "débordement du cadre d'intervention sectorielle dans les politiques territoriales"¹²⁹. Cette évolution entraîne un développement des fonctions de coordination entre les politiques sectorielles à travers des outils et des procédures spécifiques.

D'autre part, la crise, qui a débuté en 2008, a mis en évidence que les valeurs, les principes en France et en Espagne, sur lesquels reposent leurs politiques publiques ont été remis en cause voire bafoués en raison de la rationalisation des dépenses. En effet, s'il est vrai que les réformes du droit du travail qui ont eu lieu en Espagne reflètent le démantèlement de l'Etat social, et celles initiées en France annoncent la faillite de l'Etat-providence, la recentralisation administrative et territoriale se convertit en "Eldorado" des économies de dépenses publiques à tel point que l'Etat autonome¹³⁰ en Espagne est remis en cause, et donne lieu à une réforme territoriale en France de type « rideau de fumée ».

En France et en Espagne, la conception de la politique de l'emploi est une politique de type national qui doit prendre en compte les orientations déterminées au niveau

¹²⁸ D'ARCY F., DREYFUS F., Les institutions politiques et administratives de la France, Paris, Economica, 1985, p.333 : « L'idée s'est imposée qu'il fallait désormais trouver des formes de développement adaptées à chaque situation. Celles-ci doivent prendre en compte l'intégralité des actions menées par les pouvoirs publics. »

¹²⁹ MERIAUX O., "Le débordement territorial des politiques sectorielles", in FAURE A. y DOUILLET A.-C, L'action publique et la question territoriale, Grenoble PUG, 2005, p.30.

¹³⁰ <http://www.europapress.es/islas-canarias/noticia.-rivero-no-podemos-cuestionar-estado-autonomico-20130524110838.html>

communautaire. Pour autant, à partir de ces éléments, se configurent deux conceptions très différentes de l'action publique dans le domaine de l'emploi : on peut considérer qu'en France, s'applique un processus de territorialisation des politiques nationales de l'emploi sur la base d'une logique "top down" et en Espagne, parallèlement ou sur la base de la stratégie nationale conçue en matière d'emploi, sont élaborées dans chaque communauté autonome des politiques territoriales de l'emploi selon la logique "bottom up", faisant émerger un droit de l'emploi autonome.

La mise en œuvre des politiques de l'emploi dans la Communauté Autonome du Pays Basque et dans la Région Aquitaine illustre de manière très nette les asymétries en termes de compétences qui existent entre les deux autorités territoriales, générées par des processus de décentralisation de compétences très différents (Section I). D'autre part, l'étude des modèles de décentralisation en Espagne et en France révèle l'existence de différents processus de territorialisation. La France, pays de la décentralisation administrative, se caractérise par une territorialisation verticale des politiques de l'emploi, alors qu'en Espagne, la territorialisation de type horizontal répond à une organisation basée sur l'autonomie régionale (Section II). Par conséquent, au sein de l'espace transfrontalier eurorégional Aquitaine-Euskadi, il apparaît une dissymétrie liée aux procédures mises en œuvre en matière de territorialisation des politiques nationales de l'emploi.

Section I.- La double facette de la territorialisation dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi

Afin de déterminer le niveau adéquat de conception d'une possible politique transfrontalière de l'emploi, c'est à dire opter entre la considérer comme une facette de la politique publique élaborée au niveau national ou comme une modalité de territorialisation des politiques publiques dans le domaine de l'emploi et la formation, il est indispensable d'étudier les processus de territorialisation des politiques de l'emploi en Espagne et en France. La régionalisation ou la reconnaissance des autonomies qui caractérise l'organisation administrative espagnole induit une approche « bottom up » de la mise en œuvre de cette politique publique et en particulier de ces politiques de

l'emploi au niveau territorial. Le processus de décentralisation administrative qui se développe en France implique une approche top down.

Dans la perspective de maintenir le caractère unitaire de l'Etat, la décentralisation qui a été appliquée en France est de nature administrative, et afin de garantir le principe d'égalité territoriale, l'Etat a choisi de déconcentrer ses services au sein des collectivités territoriales qui composent le millefeuille administratif. L'examen du processus décentralisateur en France permet d'affirmer, en premier lieu, que l'organisation territoriale est très complexe. En outre, s'il est vrai que l'organisation territoriale peut représenter un frein à l'agilité politico-administrative, l'analyse de la distribution verticale des compétences ou « séparation verticale des pouvoirs » se révèle peu claire et l'entrecroisement des compétences peut constituer un véritable obstacle.

Section II.- La dichotomie de la territorialisation des politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi

L'étude de la territorialisation des politiques de l'emploi en Espagne et en France permet de remarquer qu'il existe deux processus distincts de territorialisation. En Espagne, le modèle de décentralisation politique débouche sur un processus de territorialisation des politiques publiques de type horizontal alors qu'en France, pays caractérisé par la "déconcentration", se développe une territorialisation de type vertical.

Le choix réalisé par l'Etat espagnol d'articuler son maillage institutionnel sur la base du système autonome, permet d'attribuer une marge de manœuvre importante aux territoires qui le sollicitent sans nier les fonctions qu'exerce l'Etat au nom de l'unité. Dans le domaine de l'emploi, comme l'établit la Constitution, l'Etat central définit et oriente les politiques de l'emploi, en tenant compte des apports territoriaux émanant des Communautés Autonomes, qui disposent d'une compétence d'exécution de ces politiques. Mais, la répartition n'est pas très nette puisque les politiques actives de l'emploi ont été l'objet de transferts de compétences de la part de l'Etat central vers les Communautés Autonomes. La Communauté Autonome du Pays Basque, après avoir

refusé ce transfert, considéré comme partiels et exigeant un transfert global tant des politiques actives que des politiques passives, a finalement accepté ce transfert en 2011. Cependant, l'exécutif basque a réitéré sa demande de se voir transférer les compétences inhérentes aux politiques passives de l'emploi et ce, afin non pas de disposer d'une compétence exclusive mais bel et bien d'une compétence complète ou intégrale, guidée par l'objectif de pouvoir disposer de tous les outils qui lui permettent de tenter de rééquilibrer le marché travail. Enfin, titulaire de la compétence en matière de politique active, la Communauté Autonome Basque a la capacité de pouvoir contribuer à la confection de mesures de lutte contre le chômage qui répondent aux singularités de la zone transfrontalière qu'elle partage avec l'Aquitaine.

En France, le changement de logique serait opportun. De la territorialisation des politiques de l'emploi avec les aspects négatifs que cela comporte, il importe dès à présent de promouvoir l'élaboration de politiques territoriales de l'emploi. Pour ce faire, il est donc nécessaire de passer d'une logique "top down" à une logique "bottom up". Cela privilégierait une coordination efficace entre les acteurs, une approche globale et interdisciplinaire des actions en faveur de l'emploi, et encouragerait une application adaptée, c'est-à-dire, avec une obligation de résultat laissant la latitude nécessaire aux autorités locales pour choisir les moyens qu'elles considèrent les plus adaptés.

Conclusion du Chapitre 1:

L'analyse des modèles de décentralisation développés en Espagne et en France, ainsi que des territorialisations consécutives des politiques de l'emploi respectives, permet, d'observer en premier lieu que, dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, il n'existe pas seulement une asymétrie en terme de compétences mais bien une divergence conceptuelle inhérente au modèle de décentralisation, une opposition entre politiques territorialisées de l'emploi et politiques territoriales de l'emploi. En second lieu, actuellement, la Région Aquitaine ne dispose d'aucune compétence en matière de politique active. Elle dispose seulement de la possibilité de présenter des demandes auprès du Comité Régional de l'Emploi, contrairement à la Communauté Autonome d'Euskadi, qui peut, sur la base des orientations nationales, concevoir une politique territoriale qui s'adapte aux caractéristiques du marché du travail basque. En troisième

lieu, si la Région Aquitaine disposait du triptyque de compétences -développement économique, formation professionnelle et emploi- elle pourrait s'inscrire dans le développement d'une des lignes directrices de la Stratégie Europe 2020 qui porte sur l'encouragement de la mobilité des travailleurs au sein de l'espace communautaire, et plus particulièrement, dans une zone frontalière, et finalement, se confirme l'effet négatif que produit la présence d'une frontière entre deux pays voisins qui délimite deux modèles. La territorialisation des politiques de l'emploi présente une importance particulière pour les unités territoriales voisines, parties d'un paysage juridico-administratif, régulées par un autre ordre juridique, et spécialement pour les espaces frontaliers. Par conséquent, face à cette situation, émergent des réactions de la part des acteurs territoriaux présents dans des zones singulières comme le sont les zones transfrontalières, qui consistent à programmer des mesures ou des dispositifs à travers la coopération transfrontalière.

Chapitre 2.- La territorialisation uniforme des politiques de l'emploi dans les espaces frontaliers : des adaptations primordiales

Du fait de la mise en œuvre de modèles de décentralisation différents, la territorialisation des politiques publiques et en particulier les politiques de l'emploi, en Espagne et en France, se développe selon deux approches distinctes. D'un côté, le système espagnol des autonomies conduit à une territorialisation horizontale de la stratégie nationale de l'emploi, invitant les Communautés Autonomes à élaborer leur propre politique territoriale de l'emploi, afin de définir des mesures qui répondent aux caractéristiques de chaque territoire. D'un autre côté, la déconcentration française plaide en faveur d'une territorialisation verticale, qui se développe dans l'unité régionale selon un double format : la région administrative, présidée par le Préfet de Région (nommé sur proposition du Premier Ministre), dont la responsabilité consiste à veiller à la bonne application de la politique nationale de l'emploi territorialisée, et la région politique, avec à sa tête le Président de Région (élu au suffrage universel), qui ne dispose d'aucune prérogative dans le domaine de l'emploi.

Le processus de territorialisation, qu'il soit vertical ou horizontal, des politiques de l'emploi espagnoles et françaises, converge dans leur champ territorial d'application puisque il couvre l'ensemble du territoire sans distinction. Cependant, les zones transfrontalières présentent des particularités. En effet, il est possible d'observer comment le choc entre deux conceptions de la décentralisation engendre un déséquilibre des compétences entre collectivités territoriales, une claire opposition conceptuelle entre politiques territorialisées et politiques territoriales de l'emploi, provoquant une collision internormative.

La territorialisation des politiques de l'emploi dans les espaces transfrontaliers présente un caractère particulier parce que dans une région transfrontalière, constituée par un espace, par des groupes de personnes, et par un réseau spécifique de relations qui lie ces groupes et cet espace, il existe une frontière qui perturbe, qui oppose, qui réunit, qui sépare et qui génère des problèmes spécifiques tant au niveau spatial, socio-économique, socioculturel et institutionnel, indépendamment des systèmes politiques

dans lesquels elle s'inscrit. Et pour cela, les mesures issues de deux voies ou plus de territorialisation de politiques de l'emploi se heurtent.

Ainsi, le développement d'un marché du travail transfrontalier requiert des politiques de l'emploi qui proposent des mesures qui non seulement encouragent la mobilité professionnelle transfrontalière, mais qui répondent également au défi posé par un marché du travail singulier et paradoxal. En effet, il s'agit d'un territoire d'emplois potentiels, fractionné entre deux ordres juridiques et politiques compartimentés. Cependant, il apparaît, après examen des politiques de l'emploi espagnoles et françaises, que les espaces transfrontaliers ne bénéficient d'aucun régime dérogatoire dans l'application de ces politiques, souffrant d'une uniformisation à vocation égalitaire. En outre, dans le cas de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, l'espace transfrontalier a été classé comme espace de travailleurs frontaliers potentiels car il génère un flux inférieur à 4000 travailleurs¹³¹. Pour le développer, les mesures qui nourrissent les politiques de l'emploi doivent prendre en compte d'une part, l'existence d'une dimension biculturelle juridico-normative, et d'autre part, une fusion socioculturelle qui caractérise ces espaces. Elles doivent également répondre aux attentes des citoyens en matière de réduction du chômage et aider les entreprises à trouver des solutions à leurs problèmes de main-d'œuvre. D'autre part, chaque frontière se caractérise par des éléments historiques et politiques qui lui sont propres et qui la distinguent des autres. Cela implique, des modes d'interaction très différents (formes et des contenus) entre autorités locales. Dans quelques cas, «les différences déterminées par les limites frontalières au moment d'organiser des aires de frontière, rendent très difficile une analyse homogène»¹³². Comme le soulignait D. De Rougemont, tous les espaces transfrontaliers présentent une caractéristique : ils partagent un même territoire, pour beaucoup d'entre eux, une identité commune, une même culture, et malgré le choc des ordres juridiques, les relations se régulent par des us et coutumes propres à ces territoires. Par conséquent, des expériences de coopération transfrontalière entre acteurs territoriaux, dans le domaine de l'emploi, tentent de pallier les carences observées dans les zones transfrontalières, de manière parallèle et complémentaire à la territorialisation uniforme des politiques nationales de l'emploi

¹³¹ Les espaces frontaliers potentiels se trouvent à la frontière germano-danoise, entre le Danemark et la Suède appelé "espace transfrontalier du Sund", entre la Norvège et la Suède, entre la Finlande et la Suède, au Tyrol par la frontière entre l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie mais également à la frontière entre l'Espagne, l'Andorre et la France.

¹³² BUFON M., "Geography of border landscapes, borderlands and Eurorregions in the enlarged EU", *Rivista Geografica Italiana*, n°113, 2006, p. 47-72 (50).

Ainsi, dans les espaces transfrontaliers qui existent tant en France qu'en Espagne, l'exécution territoriale des politiques publiques, inhérentes à chaque Etat, ne donne pas entière satisfaction et tend à se "transfrontériser". En effet, l'examen de l'ensemble des espaces frontaliers entre la France et l'Espagne, ainsi que de la participation à des réseaux d'échanges et des forums sur les institutions et les pratiques transfrontalières en matière d'emploi, ont permis de démontrer que les besoins locaux en matière d'emploi ont reçu des réponses adaptées à la singularité de ce territoire, les unes de la part des institutions, les autres de la part d'agents socio-économiques présents sur le territoire (Section I). Dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, les Services Publics de l'Emploi et l'Inspection du Travail offrent des illustrations de la transfrontérisation des mesures de lutte contre le chômage ; c'est aussi perceptible avec l'implication des acteurs socio-économiques dans le fonctionnement du marché du travail, dans sa dimension transfrontalière (Section II). Cela démontre d'abord, que l'espace transfrontalier requiert des mesures qui épousent la particularité du champ territorial d'application des mesures pour l'emploi, divisé entre deux politiques de nature nationale ; et en second lieu, cela met en évidence les carences des réponses institutionnelles qui peuvent être compensées par l'action, l'intervention d'acteurs non institutionnels sur la base d'une politique volontariste.

Section I.- Les adaptations des politiques de l'emploi aux singularités des zones frontalières

En 1991, l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a fait la lumière sur les difficultés inhérentes à la création de grand espace paneuropéen pour le travail. Elle avait identifié les obstacles qui freinent l'intégration dans les zones frontalières : d'abord, « dans quelques régions, les frontaliers sont perçus comme de la main-d'œuvre nécessaire pour le bon fonctionnement de l'économie, ce qui rend difficile leur participation à la vie de la société d'accueil et freine l'établissement de relations intercommunautaires harmonieuses ». Ensuite, elle affirmait que connaître la langue et la culture du territoire voisin est indispensable ; et enfin, elle a considéré que « les incompatibilités et les contradictions entre les différents systèmes administratifs

persistent et génèrent de graves conséquences pour les citoyens qui vivent dans les régions frontalières et qui travaillent au-delà des frontières nationales¹³³. Les problèmes apparaissent dans différents domaines : la protection sociale et la législation fiscale ainsi que les conditions d'emploi et de travail, l'information et la formation. Ces observations sont toujours d'actualité. Face à un certain désintérêt de la part des autorités centrales, des actions ont été développées, sous la forme de projet dans la plupart des cas, comme voie d'obtention de financements, au niveau territorial dans la totalité des frontières communes avec la France, et plus particulièrement avec les pays situés dans le nord de l'Hexagone mais également entre l'Espagne et le Portugal. Dans ce contexte, le domaine de l'emploi a été l'objet d'actions transfrontalières de caractère interinstitutionnel au travers essentiellement de la coordination des Services Publics de l'Emploi, et de caractère para-institutionnel, à l'initiative des partenaires sociaux.

A travers ces exemples, formels ou informels, institutionnels ou non institutionnalisés, émergent des solidarités et des initiatives complémentaires qui se tissent dans les territoires, au sein desquels les défis et les mobilisations sont multiples. Associations, entreprises, syndicats s'inscrivent dans un espace caractérisé par une gouvernance multi-niveaux. Ces acteurs voient l'opportunité d'intervenir à différents niveaux de l'action publique en matière d'emploi (infranational, national, communautaire) du fait de l'existence de freins et d'obstacles inhérents à l'existence de législations nationales conflictuelles.

Section II.- Les essais d'ajustement de la territorialisation des politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi

La transfrontérisation des politiques publiques de l'emploi intervient dans le cadre de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi. Cependant, il convient de signaler que le territoire d'impact est en réalité la zone frontalière telle que définie dans la convention fiscale de 1961. Les actions sont développées, plus précisément, dans le périmètre du Département des Pyrénées-Atlantiques et de la Province du Gipuzkoa¹³⁴. Les

¹³³ Recommandation 1144 (1991). Recommandation de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe sur la situation des populations et des travailleurs frontaliers.

¹³⁴ D'autre part, dans le cadre du séminaire organisé le 21 février 2008 par le groupe de chercheurs de l'Université du Pays Basque, du COMPTRASEC de l'Université Bordeaux IV, sur « Emploi-formation-insertion professionnelle : quelles coopérations transfrontalières dans l'espace Aquitaine-Euskadi ? », une typologie des actions en matière d'emploi a été élaborée. Quatre catégories de coopération ont été identifiées : en premier lieu, les actions concertées de politique de développement économique où

ajustements opérés dans la territorialisation des politiques de l'emploi, dans l'espace transfrontalier eurorégional, émanent, d'une part, des institutions et, concrètement, de la coopération entre les Services Publics de l'Emploi ainsi que de la collaboration amorcée entre les Inspections du Travail, tous deux guidés par le besoin de garantir la libre circulation et la protection des travailleurs mobiles; elles émanent d'autre part des acteurs de la société civile dont les actions ont une vocation distincte : contribuer à l'établissement d'un véritable marché du travail transfrontalier.

Ainsi, à travers ces actions qui s'inscrivent dans le cadre du processus de territorialisation des politiques de l'emploi, se distingue un processus de transfrontérisation qui se traduit par des initiatives entreprises par les institutions respectives des pays frontaliers et qui coopèrent pour pouvoir répondre aux besoins de cet espace singulier. Des initiatives proposées par des acteurs non institutionnels sont également engagées.

Conclusion du Chapitre 2:

L'examen de l'exécution territoriale des politiques de l'emploi en Espagne et en France permet d'affirmer, d'abord, que le degré de décentralisation de l'organisation juridico-administrative d'un pays influe sur l'autonomie des unités territoriales régionales, s'agissant de l'adaptation des mesures et dispositifs élaborés au niveau central en faveur de l'emploi, aux réalités et besoins identifiés territorialement.

l'emploi est un élément du développement économique, La collaboration entre la Chambre de Commerce et de l'Industrie Bayonne-Pays Basque avec la Chambre de Commerce du Guipúzcoa vient illustrer ce premier type de coopération. Ces deux organismes avaient pour objectif de créer une structure commune afin de répondre aux questions des entreprises sur des projets transfrontaliers (information économique, légale, actions collectives afin d'intensifier la coopération transfrontalière entre entreprises (benchmarking, visites de centres technologiques par des groupes d'entreprise, appui à la complémentarité économique ...). Suite à l'intervention de Mission Opérationnelle Transfrontalière, Bihartean, structurée en Groupement Européen d'Intérêt Economique dont la mission consiste à accompagner les entreprises dans leur projet transfrontalier, développer des projets économiques transfrontaliers, créer une offre de formations en commun. La seconde catégorie d'actions concerne la connaissance mutuelle des acteurs. Entre dans cette catégorie les actions de formations initiées par le syndicat LAB et dispensées par Hobetuz, Fundación Vasca para le Formación Profesional Continua¹³⁴ pour les travailleurs salariés français, grâce au financement du FONGECIF. La troisième catégorie d'actions comprend les initiatives qui participent à l'amélioration de la connaissance mutuelle des problèmes liés au travail et à l'emploi. Les études réalisées par l'Observatoire Transfrontalier de l'Emploi créé par le Conseil Syndical Interregional des Pyrénées Occidentales – Axe Atlantique dont la mission principale consistait à rendre compte de la réalité liée aux travailleurs transfrontaliers des quatre régions : leur nombre, leur profession, les solutions proposées pour résoudre leurs problèmes. Enfin, la quatrième catégorie d'actions s'inscrit dans l'organisation d'un marché transfrontalier de l'emploi. Il s'agit des initiatives proposées par les Services Publics de l'Emploi et par EURES, à savoir les ateliers de langue organisés par le SPE de Saint-Jean de Luz ou les interventions de Bidasoa Activa que es la Agencia de Desarrollo del Bidasoa au GRETA de Bayonne dans le cadre du projet Ecoreg. Autre initiatives intéressante celle du Consorcio Bidasoa Txingudi qui publie un guide du travailleur frontalier afin de faciliter la mobilité professionnelle des deux côtés de la frontière.

La confrontation de la distribution de compétences entre la Communauté Autonome d'Euskadi et la Région Aquitaine est éloquent. La première peut élaborer une politique territoriale active de l'emploi, la politique passive restant entre les mains de l'Etat central; et la seconde, qui malgré le fait de disposer de la compétence relative au développement économique et à la formation professionnelle, n'exerce aucune prérogative en matière d'emploi, et reste subordonnée à la politique territorialisée opérée au niveau de la Région administrative, dirigée par le Préfet, représentant de l'Etat au niveau régional.

La récente réforme territoriale entreprise en France prévoit le transfert de la coordination des protagonistes de la politique de l'emploi à la Région politique, comme complément des deux autres compétences précitées. Ainsi, le changement de direction en matière de coordination ouvre la possibilité pour la Région de prendre en compte les spécificités inhérentes à l'espace eurorégional basco-aquitain, et par conséquent, d'envisager une approche plus intégrée et partagée avec la Communauté Autonome du Pays Basque, des mesures de lutte contre le chômage dans cette zone transfrontalière.

Si la territorialisation se trouve légalement régulée, la transfrontérisation des politiques de l'emploi se produit, elle, *de facto*. Elle s'exprime à travers la promotion de projets de coopération transfrontalière entre acteurs tant institutionnels que non institutionnels. Les actions menées aux frontières franco-allemande, franco-suisse, franco-luxembourgeoise, franco-italienne ou franco-espagnole, démontrent d'abord que l'espace frontalier requiert une attention particulière du fait de « sa double nationalité », et ensuite, que les résultats ont été positifs, répondant de manière adéquate aux besoins de cet espace singulier.

L'étude des actions développées dans l'espace basco-aquitain a permis d'observer, en premier lieu, que les administrations qui interviennent dans le domaine de l'emploi, s'adaptaient à la réalité transfrontalière en tentant d'institutionnaliser des partenariats avec leurs homologues voisins, afin de pouvoir répondre de façon adéquate aux demandes qui émanent des citoyens ; en second lieu, qu'une fois la relation institutionnalisée, c'est-à-dire, une fois que l'administration correspondante ou la hiérarchie de tutelle des Etats respectifs se trouve impliquée, cette officialisation constituait un frein ou générait une paralysation des relations ainsi que des actions conjointes. D'autre part, si les actions transfrontalières dans le domaine de l'emploi

soutenues au niveau institutionnel, sont mises en œuvre, il apparaît que d'autres acteurs interviennent pour proposer des solutions, dans certains cas efficaces, et qui peuvent répondre aux besoins du territoire.

Par conséquent, cette première partie qui procède d'abord à la dissection de la politique de l'emploi, confirme que ce sont les Etats les auteurs de ces mesures, au nom du principe d'égalité, sur la base des orientations formulées au niveau communautaire. Les politiques de l'emploi étaient conçues au niveau macro, elles doivent être exécutées au niveau micro, c'est-à-dire, dans le champ territorial de chaque Etat. Dans ce cas, l'organisation juridico-administrative territoriale ainsi que la distribution des compétences envers les unités territoriales influencent la mise en œuvre de la territorialisation de l'exécution des politiques de l'emploi, exécution qui peut être qualifiée d'uniforme puisqu'elle ne s'effectue à aucun moment en prenant en compte les particularités des territoires transfrontaliers. Ce qui oblige les acteurs institutionnels et non institutionnels présents dans ces espaces à élaborer et à mettre en œuvre des actions qui prétendent répondre aux besoins particuliers identifiés au niveau frontalier. Mais le succès est relatif puisque dans le cas de l'institutionnalisation, la grande machine administrative étatique vient freiner l'agilité des relations tissées. Au vu de ces éléments, la réalité transfrontalière actuelle de l'emploi n'apparaît pas satisfaisante, sa perspective pour demain doit suivre la voie de la transfrontérisation comme un aspect de la territorialisation.

Deuxième partie:
L'évolution des politiques de l'emploi
dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi:
vers une défrontérisation au travers du
processus d'intégration

La première partie de ces travaux a consisté à démontrer que dans un espace transfrontalier eurorégional, comme l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, où s'entrecroisent plusieurs ordres juridiques, dans lesquels s'inscrivent les politiques nationales de l'emploi, coordonnées par les lignes directrices établies au niveau européen, l'exécution territoriale de ces politiques n'envisage pas les singularités de la zone transfrontalière. Cependant, dans ces zones, s'effectue «un transfert transfrontalier»¹³⁵ qui donne lieu à des espaces hybrides où émergent des cultures et des pratiques locales spécifiques. C'est une construction qui ne répond pas aux délimitations administratives imposées par les frontières, et qui se définit en fonction des besoins de ses habitants¹³⁶. Néanmoins, il est possible d'observer qu'à partir de cette particularité, les réponses des pouvoirs publics et des acteurs socio-économiques dans le domaine de l'emploi se «transfrontérisent». En effet, des projets communs en matière de formation professionnelle, d'analyse du marché du travail et de l'insertion des jeunes¹³⁷ ont été développés entre pays voisins. Par ailleurs, la coopération transfrontalière dans le domaine du marché travail, s'est convertie en une phase clé de l'intégration territoriale transfrontalière, la mobilité professionnelle étant bénéfique tant pour les travailleurs que pour les employeurs¹³⁸. En outre, cette réflexion s'inscrit dans ce contexte général dans lequel se produit une authentique métamorphose de la question sociale caractérisée par une détérioration de la société salariale, l'augmentation du chômage, une précarisation croissante de l'emploi, mais également des fissures dans les réseaux de protection ébranlés par l'internationalisation économique et la crise de l'Etat-providence¹³⁹. Par conséquent, l'espace transfrontalier est le théâtre «du choc internormatif» ou «du choc de la différence des droits»¹⁴⁰, dans lequel la Méthode Ouverte de Coordination n'a pu atteindre «l'application supranationale de normes nationales»¹⁴¹. Parce que l'emploi, en ce qu'il est différent dans chaque Etat, est imprégné du pluralisme juridique, offrant un champ d'étude intéressant pour une recherche sur la problématique du droit commun transfrontalier et plus encore, du droit commun européen¹⁴². Concrètement, lorsque le travailleur d'un Etat-membre franchit la frontière pour aller travailler dans un autre Etat-

¹³⁵ DE LA PRADELLE G., *La frontière*, Etude de Droit International, Paris, 1928, p. 130-131.

¹³⁶ DE ROUGEMONT D., «*Vers une fédération de régions*», in *Bulletin du Centre Européen de la Culture : Naissance de l'Europe des Régions*, XII année, n°2, p.35-56.

¹³⁷ Es el caso del proyecto Opti-Match con Luxemburgo o Transversalis con España y Andorra.

¹³⁸ MCL-17(2011)10, Conférence du Conseil de l'Europe des Ministres responsables des collectivités locales et régionales, 17^{ème} session, à Kyiv, 3-4 novembre 2011, «Le rôle du gouvernement dans la suppression des obstacles à la coopération transfrontalière», p.8.

¹³⁹ FITOUSSI J-P y ROSANVALLON P., *la nueva era de las desigualdades*, Manantial, Buenos Aires, 2003, p.13.

¹⁴⁰ ROBIN-OLIVIER S., «*la mobilité internationale du salarié*», *Droit social* 2005, p.495.

¹⁴¹ CARTOU L., *Communautés européennes*, Dalloz 1991, 10^{ème} édition, p.36.

¹⁴² MARTIN P., «*Le droit social communautaire: droit commun des Etats-membres de la Communauté européenne en matière sociale ?*», *RTD Eur.* 1994, p.609.

membre tous les jours, la loi du pays d'accueil étant applicable, le droit communautaire exige, pour déterminer les conditions d'application de ce droit, un examen de la situation juridique et matérielle du travail réalisé de l'autre côté de la frontière. Cela implique également que soit prise en compte l'évolution des circonstances matérielles et juridiques du travailleur sans qu'elle soit effacée à chaque changement de pays du fait de l'application d'un nouveau corps de règles. La prise en compte des situations antérieures du travailleur est indispensable, tant au niveau matériel que juridique, dans le cadre de l'objectif de la mobilité des travailleurs poursuivi pour le droit communautaire. Il en ressort une « imbrication inévitable de leurs systèmes juridiques (...) malgré le maintien des frontières. »¹⁴³

De plus, apparaissant comme un phénomène majeur de ces dernières décennies, l'intégration dans l'ordre juridique interne d'instruments internationaux, toujours plus nombreux et hétérogènes, est la source d'incertitude et de déstabilisation des systèmes de droit¹⁴⁴. A mesure que se renforcent les liens d'interdépendance¹⁴⁵, se multiplient tous ces “droits venus d'ailleurs” qui pénètrent les droits nationaux en passant simplement par la porte qui leur est ouverte, soit directement par le principe de primauté des traités sur la loi interne, soit indirectement par leur incorporation législative. Ces nouvelles réalités font évoluer le droit vers des systèmes interactifs, complexes et instables. Il s'agit d'une mutation de la conception même de l'ordre juridique¹⁴⁶.

La seconde partie de cette thèse débute dès lors par le constat qu'à travers les mesures de lutte contre le chômage développées dans chaque pays, émerge une confrontation de systèmes juridiques nationaux différenciés. Afin de la dépasser, et à partir des réflexions développées par M. Delmas-Marty sur la création d'un droit commun dans un contexte de pluralisme juridique¹⁴⁷, il faut élaborer une base commune qui s'appliquerait dans les zones frontalières, par la logique intégrationniste. En effet, les espaces frontaliers ont

¹⁴³ ROBIN-OLIVIER S., « la mobilité internationale du salarié », Droit social 2005, p.499.

¹⁴⁴ ANDLER D., FAGOT-LARGEAULT A., SAINT-SERNIN B., Philosophie des sciences, Gallimard, vol.II, p.951-1048.

¹⁴⁵ CHEVALLIER J-J., L'Etat postmoderne, LGDJ, 2003, p.32 y s.

¹⁴⁶ DELMAS MARTY M., Point de vue. *Du désordre mondial à la force du droit international*, Journal Le Monde du 22.03.2003.

¹⁴⁷ DELMAS-MARTY M. (Dir.), Critique de l'intégration normative, PUF, Coll. « Les voies du droit », 2004 ; “*Le phénomène de l'harmonisation: l'expérience contemporaine* », in Pensée juridique française et harmonisation européenne du droit, Société de législation comparée, 2003 ; “*Du désordre mondial à la force du droit international* », Le Monde, 22 mars 2003 ; DELMAS-MARTY M., H.Muir Watt, H. Ruiz, *Variations autour d'un droit commun*, Société de législation comparée, 2002 ; DELMAS MARTY M., M-L Izorche, « *Marge nationale d'appréciation et internationalisation du droit* », RIDC, 2000, p.753 y s. ; *Trois défis pour un droit mondial*, Le Seuil, 1998 ; *Pour un droit commun*, éd. Du Seuil, 1994.

cessé d'être des espaces de division et de séparation. Ils se sont convertis en ponts de développement et surtout d'intégration.

Par le biais du processus d'intégration, «un véritable territoire européen (peut être défini), en redessinant la territorialité exclusive des Etats nationaux avec l'élimination progressive des limites frontalières.»¹⁴⁸. Selon le dictionnaire de la Real Academia Española, intégrer signifie «faire en sorte que quelque chose fasse partie d'un tout». Le processus d'intégration permet d'atteindre différents degrés d'interaction et d'unité, différentes finalités par le biais de différents mécanismes et instruments. Ainsi, l'intégration communautaire peut se concevoir comme des un exercice de créativité institutionnelle de longue haleine, qui permet de se centrer sur les interactions entre les différents niveaux de gouvernement (communautaire, nationaux, régionaux et locaux) lors de la formulation et de la mise en œuvre des politiques publiques”¹⁴⁹.

Dans ce travail, le droit comparé intervient comme un outil d'évaluation de l'opportunité de l'intégration, qui permet de vérifier que la diversité constatée est bien la source des problèmes que l'intégration doit résoudre. Ainsi, l'intégration régionale est le résultat de l'interaction de deux dimensions complémentaires. En premier lieu, une dimension “top down” qui débute du haut vers le bas, c'est-à-dire à l'initiative des autorités nationales et, en second lieu, une dimension “bottom up”, du bas vers le haut, promue pour les autorités infranationales, les autorités territoriales, mais également par les acteurs politiques, sociaux économiques des territoires. La progression de l'intégration régionale est la traduction de la dialectique existant entre ces deux dimensions. Dans les aires frontalières, l'intégration frontalière apparaît comme une modalité de l'intégration régionale au niveau binational ou multinational. L'intégration frontalière du droit de l'emploi suggère de nouveau une question de fond posée en diverses occasions: « afin de conduire de bonnes politiques sociales, avons-nous besoin d'un Etat qui fixe les normes, les règles, les obligations et laisse les différents niveaux s'organiser pour respecter les normes ou voulons-nous un acteur qui participe, comme coauteur des politiques?”¹⁵⁰.

¹⁴⁸ COLETTI R., “*La experiencia europea como marco general de referencia*”, in SAUSI J-L. y CONATO D., *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*, Proyecto IILA. CESPI, 2009, p.21.

¹⁴⁹ MULLER P. y ROUAULT S., “*Une grammaire européenne de l'expérimentation sociale*», *Cultures et conflits*, n°28, hiver 1997, p.2.

¹⁵⁰ FRAGONARS M., *Cohésion sociale et prévention de l'exclusion*, La Documentation Française, Paris, 1993.

L'hypothèse proposée dans cette seconde partie consiste à affirmer que pour atteindre la conception et l'exécution communes des politiques de l'emploi, tant actives que passives (bien que les règlements communautaires sur la Sécurité Sociale le régulent), il est nécessaire de mettre en œuvre un double processus d'intégration dans l'espace frontalier : en premier lieu, l'intégration doit être territoriale, bien que virtuelle d'un point de vue géo-administratif, il faut délimiter un ensemble à partir des outils de la coopération transfrontalière; en second lieu, l'intégration doit être également normative et implique «la recherche d'un droit commun ou bien d'un droit en commun» (Titre premier). D'autre part, dans la perspective de dépasser les difficultés liées à la souveraineté de chaque système étatique, l'expérimentation sociale apparaît comme un instrument intéressant lorsqu'il s'agit d'élaborer des mesures et des dispositifs de caractère hybride et dont l'impact transcende l'effet de frontière pour répondre aux besoins exprimés dans un espace transfrontalier. Plus importante encore est l'évaluation de cet impact dont le résultat oriente les acteurs politiques au moment de choisir une alternative ou d'ébaucher de façon concertée une mesure qui se “moule” aux besoins identifiés sur le marché du travail transfrontalier, en permettant ainsi de vaincre les obstacles à la compréhension. (Titre second).

Titre premier – L'intégration frontalière comme processus de configuration des politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi

Le particularisme qui caractérise un espace transfrontalier, comme l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, c'est-à-dire, le pluralisme des ordres juridiques auquel se confrontent les citoyens, requiert des réponses adaptées et efficaces en matière d'emploi de la part des pouvoirs publics. En effet, l'option développée jusqu'à présent est une coordination entre les Services Publics de l'Emploi qui a montré ses limites et la satisfaction de la demande sociale en matière de lutte contre le chômage suppose de faire un pas supplémentaire. En effet, la voie de l'intégration pour encadrer l'action des pouvoirs publics dans le domaine de l'emploi permettrait d'élaborer des réponses adaptées.

Comme le souligne M. Delmas-Marty, c'est un processus dynamique qui permet la construction des décisions collectives. Afin d'obtenir les effets souhaités, ce processus requiert d'abord, la détermination d'un champ territorial d'application (Chapitre I). Ce qui résulte particulièrement difficile dans le cas d'une zone transfrontalière, juridiquement divisée en deux du fait de la coexistence de deux systèmes juridiques nationaux distincts, mais caractérisée par l'émergence d'une identité commune et d'une défrontérisation des territoires par la création de pratiques sociales propres à cet espace. De plus, l'intégration régionale européenne vient illustrer cette progressivité du processus d'intégration territoriale d'une part, et d'autre part, sa contribution au dépassement des effets négatifs du pluralisme juridique. Par conséquent, l'élaboration d'une politique de l'emploi de caractère transfrontalier requiert la définition d'un système commun de décision qui interviendrait dans un espace transfrontalier périmétré et intégré. L'intégration territoriale transfrontalière est un processus graduel qui s'initie avec des actions de coopération transfrontalière. Cependant, cette coopération entre dans le champ de compétences relatif aux relations internationales exercées par les Etats centraux. Par conséquent, les instruments de coopération transfrontalière requièrent pour leur validité l'autorisation préalable de l'Etat. Promue au niveau européen, la

coopération transfrontalière a évolué tant au niveau de ses protagonistes que de son contenu. La coopération développée entre la Région Aquitaine et la Communauté Autonome d'Euskadi démontre le caractère évolutif de ce mécanisme qui permet d'atteindre une intégration territoriale au niveau eurorégional.

D'autre part, la mise en ordre du pluralisme juridique propre à un espace transfrontalier exige que l'intégration se réalise également au niveau normatif (Chapitre II). Il existe différents niveaux d'intégration normative qui se caractérisent par un degré d'intégration plus ou moins avancé. Si la coordination, l'harmonisation, l'unification et l'uniformisation constituent les modalités traditionnelles, classiques d'intégration normative, M. Delmas-Marty développe une cinquième modalité : l'hybridation. Dans le domaine de l'emploi, le processus d'intégration normative engagé au niveau communautaire, et par voie de conséquence, applicable à l'espace eurorégional, s'est établi à travers la coordination des politiques passives de l'emploi. Concernant les politiques actives, la coordination des Services Publics de l'Emploi, avec la création du réseau européen des S.P.E, EURES, est plus relative. Peut-être, la voie de l'hybridation pourrait se présenter comme une nouvelle alternative.

Chapitre 1.- La géographie du processus d'intégration de l'emploi : une microintégration eurorégionale

Transcender la frontière pyrénéenne et parvenir à ce que les acteurs de l'espace eurorégional basco-aquitain décident conjointement des mesures susceptibles de lutter contre le chômage et de rééquilibrer le marché du travail, spécifiquement élaboré pour répondre aux besoins identifiés dans le domaine de l'emploi dans cette zone, requiert la mise en œuvre d'un double processus d'intégration: au niveau territorial et au niveau normatif.

Il n'est pas possible d'aborder la dimension géographique du processus d'intégration au niveau eurorégional sans préalablement faire référence au contexte singulier européen de macrointégration régionale. En effet, l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi appartient à l'ensemble européen qui se caractérise d'abord comme un espace à «géographie variable et partiellement ordonné»¹⁵¹, et qui s'est converti en un laboratoire d'expérimentation dans lequel, il est possible d'observer sur le terrain, dans le paysage, des pyramides inachevées et des boucles étranges¹⁵². Et l'Union Européenne se caractérise par la coexistence d'ordres juridiques différents, par la dialectique entre pluralisme et complexité, par «une polysystème simultanée»¹⁵³.

C'est dans ce contexte que l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi est le théâtre d'échanges frontaliers quotidiens de personnes et de capitaux, qui caractérisent le bassin d'emploi transfrontalier. Ces échanges dessinent un espace dans lequel se forge des identités et des usages qui redéfinissent le lien avec le politique et, où les relations sociales se densifient, et ne s'inscrivent pas nécessairement sur dans des territoires institutionnellement délimités. En analysant les modes de confrontation entre les politiques sociales et les relations avec le travail, construits différemment dans les contextes transfrontaliers, il est possible de remarquer comment ces territoires produisent leurs propres représentants, "un espace nouveau que s'approprient de

¹⁵¹ DELMAS-MARTY M., Pour un droit commun, éd. du Seuil, 1994, p.223.

¹⁵² La definición inicial de bucle extraña figura en el primer capítulo de HOFSTADTER D.R., Gödel, Escher, Bach: Les brins d'une guirlande éternelle, ed. Dunod, 1985: el fenómeno de bucle extraña se produce cada vez que, tras una elevación a lo largo de una escala jerárquica cualquiera, nos encontramos, de manera sorprendente, al punto de inicio".

¹⁵³ ARNAUD A.-J., Dictionnaire encyclopédique de théorie et sociologie du droit, LGDJ, 2^{ème} ed., 1993, a la palabra « Polysystème ».

nouveaux groupes”¹⁵⁴. La nécessaire territorialisation des politiques publiques de l’emploi répond à un besoin d’intérêt général et dans ce cas, intérêt général transfrontalier¹⁵⁵.

Par conséquent, émerge un nouveau rôle de l’Eurorégion qui se convertit d’une part en garante de l’intérêt commun transfrontalier, sorte de «produit d’une construction historique”¹⁵⁶, et d’autre part, elle se présente comme un espace de bien-être social territorial, un espace de micro-intégration régionale.

Dans l’espace basco-aquitain, les obstacles qui émanent des différences entre les deux unités territoriales, en particulier, dans le domaine de l’emploi, ont été l’objet d’actions et de réactions de l’ensemble des acteurs (institutionnels et non institutionnels) par le biais de tentatives de rapprochement des systèmes juridiques. Eliminer les obstacles dans le domaine de l’emploi, dans l’Eurorégion Aquitaine-Euskadi, est un défi à long terme; et comme l’affirme R. David “le problème n’est pas, aujourd’hui, de savoir si l’unification du droit se fera, il s’agit de savoir comment elle se fera.”¹⁵⁷

D’autre part, encourager l’action publique au niveau transfrontalier présuppose que les politiques locales (re)construisent les équilibres économiques et politiques, dans un territoire intégré. Les pouvoirs publics admettent que la dimension transfrontalière peut être un élément de stabilisation économique, sociale et de politique locale. Permettre à quelqu’un de trouver un emploi dans une entreprise proche de l’Etat voisin, est aussi lui permettre de vivre dans la commune, le département, la province ou la région. Cela suppose un aménagement de l’espace et des infrastructures qui permettent la mobilité quotidienne ainsi qu’un accompagnement des frontaliers pour faire face aux conséquences inhérentes aux différences de législations nationales.

Ainsi, comme le remarque P. Hamman¹⁵⁸, concernant les associations transfrontalières, la mise en commun est construite par les initiateurs des institutions de coopération transfrontalière. La dimension transfrontalière est toujours mouvante et se traduit dans des partenariats impliquant une grande diversité d’acteurs et de niveaux d’intervention,

¹⁵⁴ HAMMAN P., Les travailleurs frontaliers en Europe, L’Harmattan, Paris, 2006, p.27.

¹⁵⁵ Comité Económico y Social Europeo, Dictamen sobre las “Eurorregiones”, (2007/C 256/23), p.137.

¹⁵⁶ CHEVALIER J., L’Etat de droit, Paris, Montchrestien, 2^{ème} édition, 1996 ; Science administrative, Paris, P.U.F, 3^{ème} édition, 2002.

¹⁵⁷ DAVID R., « Les méthodes de l’unification », in Le droit comparé - Droits d’hier, Droits de demain, Economica, 1982, p. 304.

¹⁵⁸ HAMMAN P., « Vers un intérêt général transfrontalier ? Projets communs de part et d’autre de la frontière franco-allemande », in Les Annales de la recherche urbaine, n°99, 0180-930-XII-05 pp.103.

ce qui, en pratique, ne permet pas de fixer ce qui serait susceptible de recouvrir “un intérêt général transfrontalier” partagé. Il convient de signaler que s’il est souvent affirmé que la coopération transfrontalière est quelque chose de naturel, il ressort que derrière cette coopération existe un véritable travail de production d’une « proximité frontalière »¹⁵⁹.

Dans ce contexte, il est important de remarquer que les acteurs de l’espace transfrontalier basco-aquitain ont soutenu l’intégration territoriale, avec des actions de coopération transfrontalière, ce qui a permis d’identifier une zone d’intégration transfrontalière disposant d’une identité propre. D’autre part, ils ont progressivement établi une gouvernance mutuelle et multiniveaux qui s’exprime au sein du Groupement Européen de Coopération Territoriale, qui marque une nouvelle étape institutionnelle dans la voie de l’intégration.

Afin de pouvoir comprendre l’importance de la phase d’intégration territoriale comme étape préalable à l’intégration normative, l’analyse du processus d’intégration européenne permet de constater qu’il s’agit d’une démarche progressive de construction d’un espace (Section I) qui prétend contribuer à la réduction des différences entre les territoires qui le composent à partir d’un important travail de proximité frontalière et de l’émergence d’une véritable identité. D’autre part, dans le domaine transfrontalier, il apparaît clairement que la coopération transfrontalière développée par les acteurs des unités territoriales qui constituent le territoire transfrontalier, se convertit en pierre angulaire du processus d’intégration, et de cette manière, délimite l’échelle territoriale pertinente pour l’élaboration des politiques publiques, en particulier en matière d’emploi (Section II).

Section I.- L’intégration territoriale comme processus de construction des espaces transfrontaliers

Le processus d’intégration pourrait être la voie. Comme l’expose M. Delmas-Marty, l’intégration doit être, en premier lieu, territoriale, c’est-à-dire comme une voie dérivant

¹⁵⁹ HAMMAN P., « *Entre voisins... Le transfrontalier. Le territoire du projet SaarLorlux* » », in Les Annales de la recherche urbaine, n°90, p.199-207.

de l'évolution au fil du temps d'un système de prise de décisions collectives, se convertissant ainsi en un processus graduel. Dans l'espace basco-aquitain, l'intégration territoriale peut s'appuyer sur les outils de coopération transfrontalière que manient particulièrement bien les collectivités territoriales impliquées dans une zone de cette nature.

L'intégration territoriale est avant tout une décision qui émane des Etats dans le but de coordonner des actions dans une région. Mais ce peut-être aussi le reflet d'un construit identitaire, notamment dans les zones frontalières. Dans le cas de l'intégration régionale européenne, elle a abouti à la configuration progressive d'une identité commune aux Etats-membres de l'Union Européenne,

Dans ce travail de recherche, l'intégration territoriale ou régionale est l'une des deux étapes du processus d'intégration engagé dans les espaces transfrontaliers qui se caractérisent par : la réalisation de multiples échanges de nature différente ; par un fonctionnement collectif qui repose sur des valeurs partagées ; et par la volonté de transcender la frontière séparatrice et revendiquer une identité commune.

Dans le cas de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, il est prématuré d'affirmer l'existence d'une identité eurorégionale. En effet, l'intégration eurorégionale est un construit identitaire progressif. Néanmoins, l'intégration régionale transfrontalière s'appuie sur l'existence d'une identité commune au Pays Basque français et aux provinces qui composent la Communauté Autonome d'Euskadi.

L'intégration régionale européenne comprend également une série de phénomènes d'intégration au niveau des frontières. Ainsi, l'intégration frontalière peut apparaître comme un type d'intégration territoriale ou régionale. L'intégration frontalière suppose la mise en œuvre d'un processus de construction d'un espace *sui generis* qui transcende l'effet de la frontière et qui génère une gouvernance d'un nouveau type.

L'intégration frontalière a pour finalité de créer au sein des aires frontalières, des espaces spécifiques qui souffrent de problèmes similaires. Afin d'établir les conditions optimales du développement de ces espaces, il peut être intéressant de créer une zone d'intégration frontalière. Cela permettrait de déterminer un cadre géographique d'application d'éventuelles politiques publiques communes, d'établir des mécanismes

efficaces pour créer et gérer conjointement les marchés frontaliers du travail ainsi que les mesures de lutte contre le chômage grâce à une gouvernance renouvelée.

Le processus d'intégration territoriale doit se fonder sur des outils pour structurer les relations de voisinage qui se sont développées spontanément. Dans le cas de l'intégration de zones frontalières, la coopération transfrontalière entre acteurs s'est révélée comme la clé qui légitime la construction d'une identité collective, plus encore dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi.

Section II.- La coopération transfrontalière comme mécanisme d'intégration eurorégionale

Parvenir à un fort degré d'intégration dans une zone transfrontalière signifie qu'existe la possibilité de réfléchir sur l'élaboration de politiques de l'emploi, si ce n'est communes, pour le moins concertées, sur la base des besoins exprimés par les occupants de l'espace transfrontalier. Pour cela, identifier les mécanismes adéquats à la mise en œuvre du processus intégrationniste se révèle indispensable. Dans ce travail de recherche, la coopération transfrontalière apparaît comme une opportunité pour les représentants des administrations nationales ou locales appartenant aux différents Etats, dans ce cas à la France à l'Espagne, qui se réunissent pour planifier et exécuter un projet commun qui aura un impact sur l'ensemble des territoires concernés. Dans l'espace basco-aquitain, la coopération transfrontalière s'est révélée comme la pierre angulaire du processus d'intégration, ce que confirme l'étude de la coopération transfrontalière entre la Région Aquitaine et la Communauté Autonome d'Euskadi.

Ainsi, en premier lieu, la zone transfrontalière qui réunit l'Aquitaine et l'Euskadi se caractérise par la multiplication et la complexité des structures de gouvernance horizontale et verticale débouchant sur un manque de transparence concernant les compétences en jeu et l'exercice des responsabilités politiques qui comprennent des interventions redondantes et parfois contradictoires, le blocage du projet et dans d'autres cas une absence de communication entre les différents partenaires. En second lieu, La création du GECT Eurorégion Aquitaine-Euskadi apparaît véritablement comme un

outil de gouvernance territoriale à l'échelle transfrontalière. Toutefois, les relations entre les autorités étatiques et infra-étatiques pourraient donner lieu à un jeu d'équilibre. D'autre part, les territoires de coopération se confondent : L'Aquitaine avec ses 5 départements et Euskadi avec ses 3 provinces. Parmi les domaines d'intervention figure le renforcement de la dynamique culturelle et en particulier la promotion de l'euskara et de la culture basque. Il est cependant prématuré de tirer des conclusions sur les interventions de cette organisation. L'objectif que se fixe ce GECT est très général : conduire des actions de coopération qui contribuent au développement économique, social et culturel de l'Eurorégion. Cet organisme a également pour objectif de représenter l'Eurorégion, tant auprès des instances locales, régionales et nationales, mais également européennes et internationales. Troisièmement, si dans le plan stratégique publié au cours du second semestre 2014, la politique de l'emploi constitue la colonne vertébrale du projet de développement eurorégional alors se pose la question relative à l'absence des Etats français et espagnol. Quatrièmement, une observation peut être formulée concernant la gestion des fonds européens et une éventuelle représentation commune à Bruxelles. En plus de concevoir une politique de la coopération transfrontalière à l'échelle de l'Eurorégion, le GECT pourrait également agir en qualité d'autorité de gestion des fonds FEDER dédiés à la nouvelle génération du POCTEFA.

Conclusion du Chapitre 1:

Afin de dépasser les difficultés générées par la coexistence de systèmes juridiques nationaux différents dans les espaces transfrontaliers et plus particulièrement, dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, il est possible de considérer, à partir des réflexions menées par M. Delmas-Marty sur le pluralisme juridique et la production d'un droit commun, que le processus d'intégration puisse être une alternative intéressante pour ébaucher un nouveau mode de production de politiques de l'emploi dans les zones transfrontalières. Ce processus est double. Il est à la fois territorial et normatif. Ainsi il est nécessaire que l'espace transfrontalier parvienne à une réelle intégration territoriale avec la possibilité de prendre des décisions collectives.

Pour cela, la coopération transfrontalière se révèle comme la pierre angulaire du processus d'intégration territoriale. En effet, elle se présente comme le cadre de référence des relations entre les territoires qui composent l'espace transfrontalier.

Concernant l'espace basco-aquitain, il est évident que la longue et dense coopération transfrontalière développée entre les différents niveaux territoriaux a permis aujourd'hui qu'existe l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, comme preuve du progrès de l'intégration territoriale, et avec le Groupement Européen de Coopération Territoriale comme centre de décisions collectives. En second lieu, le processus d'intégration implique également l'existence d'une intégration normative comme réponse à la cacophonie inhérente à la présence d'une pluralité de systèmes juridiques dans un espace transfrontalier.

Chapitre 2.- La géométrie du processus d'intégration de l'emploi: l'hybridation normative

L'idée générale de ce chapitre repose sur ce qu'intégrer signifie, insérer dans un ensemble, mais « inclure ne signifie pas ici enfermer dans une identité ou se plonger dans l'autre ; inclure l'autre signifie que les frontières de communauté sont ouvertes. »¹⁶⁰ Ainsi, le processus d'intégration qui s'opère dans un espace transfrontalier implique d'abord une intégration territoriale ou régionale au travers de laquelle les communautés présentes s'ouvrent et se fondent les unes aux autres. En outre, le processus d'intégration questionne le pluralisme des normes existantes dans les systèmes juridiques. En effet, comme cela a déjà été évoqué, la zone d'intégration frontalière eurorégionale se caractérise par la présence en son sein de deux ordres juridiques nationaux qui se jouxtent et parfois qui s'entrechoquent. Le processus d'intégration comprend un second aspect: l'intégration normative. Dans ce contexte particulier, pour M. Delmas-Marty, il s'agit de « préserver le pluralisme des normes chaque fois que cela est possible, mais pour que cela se convertisse en un pluralisme ordonné par un bon usage des clés, un nouveau défi pour la construction européenne qui transformerait l'idée de l'Europe en une sorte de laboratoire du pluralisme juridique »¹⁶¹. Par conséquent, l'intégration normative apparaît comme une voie de rapprochement des systèmes juridiques vers l'harmonie, en maintenant à la fois la subordination à un ordre supranational et la coordination en vertu de principes communs. Perçue comme le phénomène majeur de ces dernières années, l'intégration dans l'ordre juridique interne d'instruments internationaux toujours plus nombreux et hétérogènes est source d'incertitude et de déstabilisation des systèmes de droit¹⁶². A mesure que les liens d'interdépendance se renforcent¹⁶³, se multiplient tous les droits venus d'ailleurs qui pénètrent les droits nationaux.

Instaurer un processus d'intégration normative a pour finalité de dépasser la pluralité des systèmes juridiques qui coexistent dans un espace comme l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi. Ce processus peut se concrétiser à travers quatre modalités différentes :

¹⁶⁰ HABERMAS J., L'intégration républicaine. Essai de théorie politique, Fayard, 1996, p.6.

¹⁶¹ DELMAS-MARTY M., Pour un droit commun, op.cit., p.. 252.

¹⁶² DELMAS-MARTY M. (Dir.), Critique de l'intégration normative, PUF, Coll. « Les voies du droit », 2004, p.13

¹⁶³ CHEVALLIER J., L'Etat postmoderne, LGDJ, 2003, pàg.32 y s.

d'abord, la coordination qui se traduit comme une initiation à l'intégration ; ensuite, l'harmonisation qui correspond à un niveau de base d'intégration normative. Ces deux techniques ont été et continuent à être des outils de rapprochement des systèmes juridiques dans l'Union Européenne. Troisièmement, l'unification qui apparaît comme le niveau intermédiaire d'intégration et enfin, l'uniformisation qui se configure comme le niveau le plus avancé. Dans le domaine de l'emploi, il est possible de considérer que l'Union Européenne a œuvré en faveur d'une tentative d'intégration normative, bien que limitée, en matière de politiques passives, ce qui se reflète au sein de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi. En effet, c'est en matière de Sécurité Sociale et de chômage que la coordination des systèmes a été expérimentée, avec l'objectif de faciliter la mobilité des travailleurs actifs et inactifs au sein de l'espace européen. De point de vue global, la dynamique lancée par ce processus répond positivement aux attentes des citoyens européens. Cependant, dans la pratique et dans le cas de l'Eurorégion, la coordination des systèmes peut engendrer des difficultés pour les protagonistes des politiques de l'emploi. En matière de politiques actives, EURES (EUROpean Employment Services) est au départ le résultat de la coordination des Services Publics de l'Emploi, dont les résultats ont exigé une refonte pour convertir le réseau en instrument européen qui joue effectivement un rôle central dans l'intermédiation de la demande et de l'offre d'emploi, mais également qui se configure comme l'organisme qui impulse le dialogue social au niveau transnational. Dans ce cas, la coordination comme modalité d'intégration normative a démontré ses limites, peut-être est-il temps de changer de modèle. Ainsi, la dimension transfrontalière pourrait devenir le laboratoire idéal où serait conçue une cinquième modalité d'intégration normative qui respecterait les subtilités organisationnelles des Etats mais qui s'inspirerait du meilleur des politiques nationales de l'emploi, afin d'atteindre une intégration normative par le biais du processus d'hybridation.

Dans ce chapitre, à côté de l'intégration régionale qui génère la configuration d'un espace dans lequel, grâce à l'intensification de la coopération transfrontalière entre deux territoires, permet de dépasser les obstacles inhérents à la frontière, une seconde facette de l'intégration frontalière doit être examinée : l'intégration normative¹⁶⁴, comme processus de mise en ordre du pluralisme juridique (Section I). Dans l'espace frontalier

basco-aquitain, l'emploi pourrait être expérimenté comme l'objet d'une intégration normative générée par un nouveau processus : l'hybridation (Section II).

Section I.- L'intégration normative, un processus de mise en ordre du pluralisme juridique

L'intégration juridique des normes qui régulent un secteur du droit peut être définie soit comme le processus soit comme le résultat d'une opération par laquelle une variété de normes, de règles substantielles, s'incorporent à un ensemble unique, avec pour finalité d'alléger ou supprimer les différences qui existaient entre elles¹⁶⁵. D'autre part, «l'amplitude d'une intégration juridique est étroitement liée au processus d'intégration ainsi qu'aux institutions qui y participent.»¹⁶⁶. Face à la diversité des outils conceptuels, M. Delmas-Marty réunit l'ensemble de ces techniques, de ces processus, dans la notion d'« intégration normative » qui peut se définir comme l'ensemble des processus (l'harmonisation, l'uniformisation, et l'unification) et comme l'ensemble des résultats inhérents à ces processus qui visent à réagir face au pluralisme des ordres juridiques¹⁶⁷. Par conséquent, le degré d'intégration dépend essentiellement du processus choisi et de l'impact relatif aux modalités de mise en œuvre.

D'un point de vue juridique, l'intégration ne concerne pas tant la substitution de normes nationales par des normes supranationales mais plutôt une superposition des unes aux autres. Ainsi, dans ce travail de recherche, le droit comparé entre les systèmes juridiques français et espagnol doit apparaître comme un instrument au service de l'intégration normative, en exerçant deux fonctions : d'abord, il agit comme un instrument qui permet d'expliquer l'adoption d'une solution juridique déterminée et il permet d'évaluer si l'intégration peut devenir hégémonique, c'est-à-dire qu'un système domine l'autre.

¹⁶⁵ FETZE KANDEM I., "*Harmonisation, unification et uniformisation. Plaidoyer pour un discours affiné sur les moyens d'intégration juridique*", RJT, 43, 2009, pp.605-649 (p.613).

¹⁶⁶ LEEBRON D., "*Claims for Harmonization: a Theoretical Framework*", Can. Bus. L. 27, 1996, p. 63-81 (p.73): "The breadth of the harmonization effort is closely linked to the harmonization procedure and the institutions involved".

¹⁶⁷ JEAMMAUD A., "*Unification, uniformisation, harmonisation, de quoi s'agit-il?*", in OSMAN F., Vers un code européen de la consommation, ed. Bruylant, 1998, p.35.

Ainsi, M. Delmas-Marty propose de distinguer l'intégration ascendante de l'intégration descendante¹⁶⁸.

L'intégration est qualifiée d'ascendante lorsqu'il s'agit d'élaborer des principes communs, à travers la comparaison des droits nationaux, sans volonté hégémonique mais en tenant compte des différences. Le droit comparé devient donc une modalité directe de production de droit.

L'intégration descendante se concrétise dans l'élaboration de principe commun au niveau international, sans unifier. Le droit comparé sert de grille d'interprétation. Il s'agit de rechercher un dénominateur commun

Par ailleurs, lorsqu'une carence est observée au sein d'une législation, lors de sa comparaison avec d'autres, le droit comparé peut permettre de détecter la voie pertinente pour la contourner ou la combler. En effet, la technique de l'hybridation peut permettre de résoudre ce problème. Dans un espace transfrontalier, du fait de ces caractéristiques particulière, le processus d'hybridation peut se révéler comme une alternative au droit communautaire, soumis à la technique de « plus petit dénominateur commun ».

Afin d'élaborer des politiques publiques communes, les Etats peuvent procéder à l'intégration de leurs systèmes juridiques. L'intégration peut soit s'organiser à travers un jeu complexe de relations verticales entre trois espaces : l'espace mondial, l'espace national et l'espace régional. Soit elle peut s'organiser par la mise en œuvre de relations horizontales entre plusieurs systèmes nationaux par le biais de transferts de compétences étatiques vers une entité supranationale comme c'est le cas de l'Union Européenne. Cette politique d'intégration normative peut se produire par unification, harmonisation, coordination ou uniformisation.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p.29-31.

Pour autant, si dans l'espace frontalier qui réunit la Région Aquitaine et la Communauté Autonome d'Euskadi, il est proposé de rechercher un droit commun (de l'emploi) à l'échelle régionale, trois mots clés doivent être pris en compte : «répondre à la perplexité, sans réduire la diversité, ce qui est peut-être l'apprentissage de la complexité»¹⁶⁹. De plus, il n'est pas question de donner une réponse catégorique mais bien de prendre la mesure de la difficulté d'une telle élaboration et de proposer seulement des alternatives.¹⁷⁰

Section II.- L'emploi, objet de l'intégration normative dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi

La perspective transfrontalière de l'emploi dans l'espace basco-aquitain conduit à examiner le droit de l'emploi, qui englobe tant les processus d'intégration et leurs résultats que les réponses au pluralisme des systèmes juridiques. Ainsi se pose la question de savoir si «l'unification du droit, rêve éternel des comparatistes est nécessaire?»¹⁷¹, en d'autres termes, s'agit-il d'un exercice intellectuel ou d'une nécessité identifiée? Afin de répondre à cette question, il est nécessaire dans un premier temps, d'analyser la réponse communautaire en matière de protection sociale, c'est-à-dire l'option de la coordination des systèmes nationaux de Sécurité Sociale. Dans un second temps, il s'agit d'étudier la manière d'approfondir l'intégration en matière de politiques actives puisque la Méthode Ouverte de Coordination a atteint ses limites et les besoins à échelle transfrontalière exigent une réponse adaptée.

Au niveau communautaire, le processus d'intégration des politiques passives a consisté à coordonner, à essayer faire converger les systèmes de sécurité sociale afin de promouvoir la liberté de circulation des travailleurs, sans prétendre à unifier ou uniformiser. Concernant les politiques actives, la M.O.C a été appliquée à travers l'élaboration de la Stratégie Européenne pour l'Emploi. La création d'EURES vient illustrer la volonté de l'Union Européenne de créer un nouveau cadre d'intervention

¹⁶⁹ DELMAS-MARTY M, MUIR WATT H. et RUIZ H., Variations autour d'un droit commun, Société de législation comparée, 2002, p.482.

¹⁷⁰ DELMAS-MARTY M., Critique de l'intégration normative, *op.cit*, p.23 : «le secret d'un pluralisme ordonné est de ne pas prétendre donner de réponse définitive à toutes les interrogations, ni de condamner, de manière péremptoire, comme dissidentes toutes les évolutions en cours; il s'agit de se donner un objectif ambitieux, tout en étant conscient de la modestie des résultats»

¹⁷¹ VOGEL L., « *Droit global* » in Unifier le droit, le rêve impossible ?, ed.. Panthéon-Assas, Paris, 2001, p.8

commun. Néanmoins, la mise en œuvre de la Garantie Jeunesse démontre que le curseur s'est déplacé vers un approfondissement du processus d'intégration en laissant la possibilité aux zones frontalières d'opter pour l'hybridation en matière d'emploi des jeunes.

Afin d'éviter les doublons et dans l'objectif d'optimiser l'usage des fonds structurels européens, le GECT Eurorégion Aquitaine-Euskadi devrait entamer une réflexion sur la mise en œuvre d'un processus d'hybridation en matière de politique active à partir de l'exemple de la Garantie Jeunesse, comme premier terrain de rapprochement normatif concernant la qualification des jeunes (via des formations), les mesures à l'embauche et la promotion de la mobilité dans un périmètre délimité. Plusieurs projets ont été réalisés dans la zone frontalière basco-aquitaine qui pourraient servir de base à l'élaboration de mesures destinées à l'intégration des jeunes NEETS sur le marché du travail.

Conclusion du Chapitre 2:

La réflexion menée sur la perspective transfrontalière de l'emploi, dans l'espace eurorégional Aquitaine-Euskadi, conduit à raisonner en termes d'intégration. En effet, le mécanisme de coordination a démontré ses limites et le passage de l'étape vers l'intégration se fait chaque jour davantage nécessaire. La réalité frontalière est assez particulière, nébuleuse, asymétrique mais elle existe, et si l'intégration en droit n'est pas encore atteinte, l'intégration dans les faits l'est. En effet, l'expérience en matière de coopération transfrontalière acquise par les acteurs publics et privés présents dans l'espace eurorégional basco-aquitain doit servir pour asseoir l'intégration territoriale transfrontalière progressive et impulser une intégration normative qui puisse permettre l'élaboration de règles et dispositifs concertés pour lutter contre le chômage et dépasser les obstacles propres à la transfrontalité.

Dans ce travail, en complément de l'étude des modalités d'intégration normative et de l'illustration incontournable de l'intégration européenne, mais surtout après avoir analysé l'impact, dans le domaine de l'emploi au sein de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, des modalités appliquées actuellement tant au niveau des politiques passives qu'actives de l'emploi, une cinquième voie d'intégration normative se fait jour :

l'hybridation. Ainsi, l'élaboration de la norme commune, d'une politique publique conjointe, peut s'opérer via l'hybridation, la norme intégrée résultant alors de la combinaison de plusieurs normes nationales. Par le biais du processus d'hybridation, l'objectif est, par la prise de décisions collectives et communes, d'identifier les mesures de lutte contre le chômage comprises dans chaque politique nationale de l'emploi, qui répondent aux besoins des travailleurs actifs mais également à ceux des demandeurs d'emploi mais qui s'adaptent au tissu économique transfrontalier, tant au niveau de l'accompagnement qu'au niveau de la formation.

Par conséquent, pour développer une hybridation normative entre ces deux territoires, qui débouche sur les prémices d'une politique publique de l'emploi, ajustée au droit et surtout aux besoins du territoire, un des outils est l'expérimentation. Cet outil présente l'avantage de mettre en œuvre des solutions provisoires dont l'évaluation permettra de déterminer si les dispositifs élaborés conjointement en matière d'emploi peuvent s'appliquer de manière générale et indéfinie, ou si au contraire, ils n'ont pas permis de trouver une solution au problème pour lequel ils ont été conçus, ce qui devrait induire des adaptations.

Titre second – Vers une politique de l’emploi intégrée dans l’Eurorégion Aquitaine-Euskadi par l’expérimentation

Dans les développements précédents, il a été mis en évidence que l’élaboration d’une norme commune peut également s’opérer par hybridation. Ce processus peut permettre d’unifier, en l’absence de convergence parfaite, ou d’harmoniser en cas de faible convergence. La norme commune procéderait d’une véritable fusion des droits nationaux¹⁷² puisqu’elle se construit à travers la sélection et l’union des aspects les plus intéressants de chacune des solutions nationales. La norme ainsi obtenue sera probablement plus adaptée que les normes nationales puisqu’elle s’appuie sur les expériences de chacun des ordres juridiques intégrés.

D’autre part, les politiques sociales en général, et les politiques de l’emploi en particulier, doivent se connecter avec les différentes approches qui existent dans une société qui conjugue trois types de crise : la crise de l’emploi, la crise du lien social due à l’instabilité familiale, à la mobilité géographique, aux modes d’urbanisation et une crise du sens avec la disparition des grandes idéologies et la décadence des grands systèmes de représentation, qui débouchent sur des problèmes d’identité et sur un détournement du fonctionnement mécanique des systèmes¹⁷³. Dans un contexte de telle instabilité, il n’est pas possible de recourir aux modalités traditionnelles d’intervention publique en faveur de l’emploi. La situation appelle plutôt une certaine flexibilité et adaptabilité plus que de la rigidité et d’une volonté hégémonique. Pour se faire il s’agit d’essayer, de prouver et le cas échéant de modeler la réponse aux besoins exprimés sur le terrain. En fait, il s’agirait de mener une confrontation des idées à la réalité¹⁷⁴. Par conséquent, le processus qui apporte cette flexibilité est un processus expérimental.

L’expérimentation a pour objet « d’isoler, reproduire et/ou modifier un phénomène indépendant de l’observateur, selon une procédure méthodique bien définie, susceptible d’être répétée par tout autre expérimentateur et permettant l’observation précise de ce

¹⁷² DELMAS-MARTY M., « *Du désordre mondial à la force du droit international* », Le Monde, 22 mars 2003.

¹⁷³ FOUCAULD J-B (de), « *Obstacles à l’emploi : des causes aux remèdes* », contribution à la Commission sur les obstacles à l’emploi présidée par M. Mattéoti, Echanges et projets n°69, 1994.

¹⁷⁴ MAMONTOFF C., « *Réflexions sur l’expérimentation du droit* », RDP, 1998, 2, p.367

phénomène”¹⁷⁵. Expérimenter consiste à soumettre à l’épreuve des faits une ou plusieurs hypothèses qui se confirmeront ou s’infirm后将ont. De plus, « la difficile conciliation de l’expérimentation avec certains principes fondamentaux et la faible utilisation ainsi que la conception française de la loi¹⁷⁶ qui a prévalu pendant longtemps explique la réserve tant des juristes que du législateur envers la méthode expérimentale.”¹⁷⁷ Le Conseil d’Etat français a exprimé la nécessité d’expérimentation normative : d’une part pour une raison politique qui tend à convaincre le citoyen de la pertinence d’une réforme, une raison sociologique prenant en compte la variété des situations qui se produisent lors des changements intervenus dans le développement économique, social et culturel, et enfin, une raison technologique qui permet au droit de s’adapter aux mutations rapides de ce secteur¹⁷⁸. En Espagne, la grille d’analyse est différente. Comme cela a pu être démontré dans la première partie de ce travail, la configuration autonome de l’organisation territoriale induit une répartition des rôles très différente de celle qui existe en France, notamment concernant la délimitation du quantum de l’intervention locale. En vertu de l’article 149.1.18 de la Constitution espagnole, l’Etat se charge de déterminer les grands principes du régime juridique local et les communautés autonomes interviennent dans le domaine du développement de l’autonomie locale. Ainsi, si une expérimentation-dérogation est mise en œuvre en Espagne, comme cela peut être le cas en France, cela générerait une limitation supplémentaire à la compétence qu’exerce les Communautés Autonomes, en matière d’autonomie locale¹⁷⁹.

En outre, l’expérimentation se présente comme un processus suffisamment flexible d’adaptation de normes et dispositifs, parfaitement applicable dans un contexte bilatéral, transnational et transfrontalier. Ce mode d’élaboration d’une politique publique est attractif de par son caractère pragmatique, parce qu’il permet de dépasser l’obstacle des asymétries institutionnelles et de celles relatives aux compétences, mais également de par son caractère réversible dans la mesure où son application est limitée dans l’espace et dans le temps, et qu’à l’issue de la période expérimentale, la phase d’évaluation permet d’identifier les anomalies et de mesurer les effets des dispositifs expérimentés,

¹⁷⁵ PISSALOUX J-L., “*Réflexions sur l’expérimentation normative* », Droit administratif, novembre 2003, p.15.

¹⁷⁶ La concepción tradicional de la ley, expresión de la voluntad general, es entre otro vinculada con las ideas de generalidad y de estabilidad. Esta concepción tiende a desaparecer puesto que la ley está sometida siempre más a una obligación de eficiencia.

¹⁷⁷ CROUZATIER-DURAND F., « *L’expérimentation locale* », RFDA, 2004, p.22.

¹⁷⁸ CONSEIL D’ETAT, Rapport public 1996, Sur le principe d’égalité, EDCE n°48, La Documentation française, p.51 y ss.

¹⁷⁹ ZOCO ZABALA C., « *Evaluación y delimitación de las competencias locales en Francia: problemas y ventajas de su aplicación en España* », R.V.A.P n°86, 2010, pp.165-190, (p.168).

pouvant déboucher sur l'abandon de l'expérimentation en cas de résultats insatisfaisants.

Dans ce travail, l'expérimentation apparaît comme un processus pragmatique d'intervention publique, susceptible d'incorporer une dimension transfrontalière (Chapitre I). Il s'agit d'une alternative flexible tant concernant le transfert d'une compétence que s'agissant de la mise en œuvre d'une politique publique. D'autre part, étendre le processus expérimental à la dimension transnationale, et permettre à au moins deux territoires souverains de confectionner conjointement des mesures, d'élaborer des dispositifs hybrides de lutte contre le chômage, qui répondent aux singularités de l'espace transfrontalier basco-aquitain, peut être considéré comme une innovation sociale. Le processus expérimental permet d'élaborer et de mettre en œuvre une politique hybride de l'emploi, qui transcende la frontière entre deux systèmes juridiques distincts (Chapitre II).

Chapitre 1.- L'expérimentation: un processus pragmatique de mise en œuvre d'une politique de l'emploi transfrontalière

Au préalable, il convient de rappeler que l'expérimentation provient des sciences exactes. En effet, la méthode expérimentale, théorisée par C. Bernard au XIX^{ème} siècle, s'est développée en trois phases successives: observation, hypothèse, expérience ou aussi, "observer, inventer, vérifier"¹⁸⁰. Et la transposition de l'expérimentation s'est produite durant la seconde moitié du XX^{ème} siècle. La notion d'expérimentation doit s'analyser avant tout comme un processus. Il s'agit d'une méthode scientifique qui se base sur l'expérience et l'observation contrôlée pour vérifier une hypothèse.

Ainsi, d'un point de vue scientifique, une expérimentation est « cette classe d'expérience scientifique au sein de laquelle un changement est provoqué délibérément et dont le résultat s'observe et s'interprète avec une finalité cognitive »¹⁸¹. L'expérimentation de type juridique peut être conçue comme « une régulation juridique établie avec la finalité immédiate d'obtenir des connaissances sur son efficacité et qui permettent de garantir une réussite maximum de la régulation, une fois conclue l'expérimentation, lorsqu'elle est instaurée de façon permanente »¹⁸². Pour le Conseil d'Etat français, l'application en droit d'une méthode scientifique fondée sur l'observation de phénomènes permet de garantir, avant toute généralisation ou pérennisation, qu'une norme réponde à la diversité des situations et à la complexité des questions à traiter¹⁸³. D'un autre côté, l'introduction de l'expérimentation dans le domaine juridique vient questionner directement l'autorité de la loi. « La règle de droit ne bénéficie plus désormais d'une légitimité *ab initio*, liée à ses caractéristiques propres, aux valeurs qu'elle incarne, à son potentiel normatif intrinsèque; sa légitimité dépend de son aptitude à garantir la réalisation d'objectifs déterminés, et l'efficacité des résultats enregistrés »¹⁸⁴. Pour cela, la rationalisation du processus de production des politiques publiques recouvre trois aspects : « une dynamique méthodique, fondée sur l'exploitation d'outils techniques nouveaux; une dynamique progressive, motivée par

¹⁸⁰ LALANDE A., Les théories de l'induction et de l'expérimentation, Boivin&Cie, Paris, 1929, p.199.

¹⁸¹ BUNGE M., La investigación científica, Ariel, Barcelona, 1989, p.819.

¹⁸² DOMENECH PASCUAL G., "Los experimentos jurídicos", Revista de Administración Pública n°164, 2004, pp.145 y ss.

¹⁸³ Rapport du Conseil d'Etat, Les Nouvelles Questions de l'égalité des droits : égalité, expérimentation et dérogation, Rapport Public, La Documentation Française, EDCE, Paris, 1996.

¹⁸⁴ CHEVALLIER J., « La rationalisation de la production juridique », in L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat », publisud, 1991, p.19.

une exigence d'efficacité sociale et enfin, une dynamique évaluative, caractérisée par l'introduction de dispositifs permanents de corrections et d'ajustements."¹⁸⁵. Par conséquent, la norme présenterait un caractère chaque fois plus empirique, fondée sur l'expérience et l'observation et non plus sur la seule théorie¹⁸⁶. D'autre part, le caractère expérimental consiste à fixer des normes qui, limitées dans le temps, peuvent s'appliquer seulement à une catégorie de personnes ou à une partie limitée du territoire. L'intérêt d'une expérimentation apparaît dans la mise en œuvre des normes qui seront, avec l'expérience, mieux adaptées à une société. Il s'agit d'une sorte d'essai qui permet d'expérimenter une règle, une compétence, un mécanisme.

Envisager l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de l'emploi eurorégionale, c'est-à-dire, sans prendre en compte la présence d'une frontière entre deux ordres juridiques, par le biais du processus expérimental, s'inscrit dans le cadre plus général de la conception des politiques publiques. Concrètement, l'expérimentation appliquée aux politiques publiques figure comme un objet modulable en fonction de l'environnement dans lequel elle se situe, les acteurs qui la portent, les inconvénients spécifiques qui l'entourent et la culture scientifique dominante du pays. L'expérimentation en matière de politiques de l'emploi doit permettre aux pouvoirs publics d'insister sur l'inclusion sociale, définie, d'une part, comme la manière selon laquelle les institutions entendent et engagent leur communauté et, explorent, projettent, et défient les obstacles, les valeurs et les comportements; d'autre part, comme la façon dont les institutions élaborent, mettent en œuvre, et évaluent les politiques et les procédures, mais également offrent un accès équitable aux services et finalement, démontrent le niveau d'inclusion à travers des résultats concrets.¹⁸⁷ Ensuite, une fois fixées les phases du cycle de vie d'une politique publique, après les avoir appliquées à une politique de type transnational et transfrontalier, il est nécessaire de déterminer quel type de processus expérimental doit être adopté. En effet, à travers ces travaux, deux catégories d'expérimentation peuvent être identifiées : une première catégorie dans l'objet et le transfert de compétences. Concrètement, la Région Aquitaine sollicite, sur la base des dispositions de la Constitution française, la possibilité d'expérimenter l'exercice de la compétence en matière de politiques actives de l'emploi, afin de rééquilibrer son poids face à la Communauté Autonome d'Euskadi, intervenant dans le cadre de relations bilatérales.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p.31.

¹⁸⁶ MAMONTOFF C., « Réflexions sur l'expérimentation du droit », *op.cit.*, p.353.

¹⁸⁷ CONSEIL DES BIBLIOTHEQUES URBAINES DU CANADA, Qu'est-ce que l'inclusion sociale ?, 2012. <http://siatoolkit.com/francais/introduction/>

Ces deux institutions pourraient concevoir et mettre en œuvre collectivement des mesures de lutte contre le chômage. La seconde catégorie d'expérimentation est de type social : dans le cadre d'un projet présenté au niveau européen, l'expérimentation sociale de mesures de politiques de l'emploi dans l'espace eurorégional serait proposée, comme réponse originale à des besoins transfrontaliers en édulcorant l'effet négatif de l'effet de frontière et en devenant une innovation sociale. « L'univers territorial (...) est devenu cette dernière année un terrain privilégié d'expérimentation administrative et juridique »¹⁸⁸. La possibilité d'élaborer des politiques publiques de l'emploi présente un caractère transfrontalier, dans un cadre expérimental, constitue une innovation sociale, c'est-à-dire « dans un sens large, le changement qui répond à un besoin d'amélioration »¹⁸⁹. Processus social, l'innovation sociale traduit une dynamique de résolution des problèmes, « la volonté des acteurs et l'intention de répondre au besoin avec quelque chose de nouveau, de différent, de mieux. L'innovation appelle la créativité »¹⁹⁰. Enfin, il est indispensable de souligner que le cadre expérimental a évolué. La notion d'expérimentation s'est émancipée. La notion d'expérimentation se base sur des réalités et des défis différents. L'expérimentation sociale est identique à « un essai clinique, dont l'unique différence est le traitement, qui n'est non pas une intervention sanitaire mais un programme ou une politique qui aspire à produire des changements sur certains out-comes que la société valorise (comme améliorer l'insertion professionnelle des chômeurs...) »¹⁹¹.

Par conséquent, et à partir des développements précédents, ce chapitre présente en premier lieu l'expérimentation comme une alternative flexible de l'intervention publique transfrontalière (Section I), c'est-à-dire qui permet d'initier l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique hybride de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, par un processus non pas rigide mais flexible. En second lieu, si l'Eurorégion opte pour une expérimentation sociale, elle s'inscrit dans la dynamique lancée au niveau européen, qui consiste avant tout à fournir un appui politique de promotion et d'aide financière à des réponses innovantes à des problèmes sociaux: les innovations sociales (Section II).

¹⁸⁸ AUBY J-B., « De l'expérimentation », Droit administratif n°10, 2002, p.3

¹⁸⁹¹⁸⁹ CENTRE DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE, Innovation sociale et innovation technologique. L'apport de la recherche en sciences sociales et humaines, Avis du Gouvernement du Québec, 2000, en ligne. http://www.mesrs.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/conseil_science_techno/avis/2000_a01_sciences_fevrier.pdf

¹⁹⁰ *Ibidem*, p.7.

¹⁹¹ CASADO D., « ¿Por qué no evaluamos las políticas públicas como los fármacos? Una apuesta por la experimentación social », *Avaluació per al Bon Govern*, n°3, octobre de 2012, p.3.

Section I.- L'expérimentation, une alternative flexible de l'intervention publique transfrontalière

Dans un contexte particulier comme celui de la réalité transfrontalière, l'hybridation transnationale, de mesures en faveur de l'emploi ou de dispositifs de lutte contre le chômage, pourrait théoriquement constituer une hypothèse valable. Dans la pratique, la souveraineté des Etats respectifs dans le domaine de l'emploi offre peu de perspectives pour ce type de projet, à moins que l'hybridation ne se réalise dans un cadre expérimental. Au niveau transnational, le processus expérimental peut se révéler comme un processus optionnel d'intervention en matière d'emploi mais également comme un processus efficient de l'intervention publique transfrontalière.

Ainsi, l'expérimentation se présente comme un processus flexible d'essai d'une norme adoptée par décision des collectivités territoriales, et adaptée aux singularités d'un territoire déterminé, et qui pourrait servir pour transcender les obstacles présents dans les espaces transfrontaliers.

Si les systèmes politiques décentralisés, comme l'Espagne, sont un « magnifique bouillon de culture » pour réaliser des expérimentations juridiques, il apparaît néanmoins qu'elles n'aient obtenu un grand succès. En principe, la décentralisation implique que les expérimentations aient une portée limitée¹⁹². D'un point de vue territorial, matériel et personnel. Par conséquent, compte tenu de l'organisation territoriale espagnole et des modalités de distribution de compétence, l'étude du processus expérimental au niveau national n'offre pas de perspectives particulières. Par contre, en raison de l'hégémonie de l'Etat français dans le domaine de l'emploi, l'expérimentation peut être un mécanisme original d'essai de la norme mais également une alternative d'action publique prévue par la Constitution française.

¹⁹² CROUZATIER-DURAND F., « *Réflexions sur le concept d'expérimentation législative* », *op.cit.*, p.681.

En fin de compte, engager un processus expérimental dans un espace géographique transfrontalier caractérisé par le pluralisme juridique et par un système de distribution de compétences propre à chaque ordre est concevable à condition que l'Etat français l'approuve. En effet, «l'innovation que constitue le droit à l'expérimentation reconnue aux collectivités territoriales (...) produit seulement des ajustements mineurs dans l'ordre juridique et régulant les relations entre l'Etat et les institutions locales. Cette absence de rupture avec une conception restrictive de l'autonomie locale participe au maintien d'un cadre juridique ambigu»¹⁹³. Si la Constitution française reconnaît un droit à expérimenter aux collectivités territoriales, son exercice reste subordonné à la tutelle de l'Etat. Que ce soit dans le cas d'une expérimentation normative locale, établie à l'article 72.4 de la Constitution ou d'une expérimentation de caractère national régulée à l'article 37-1 de la Carta Magna, toute deux restent soumises à l'autorité étatique. En second lieu, de cette évolution, il ressort un potentiel en termes d'action publique qui caractérise l'expérimentation au niveau territorial. Le spectre de l'application de cette méthode est très large, et il invite à penser que, peut-être, s'ouvre une alternative qui permette d'adapter le droit national aux circonstances particulières et qui laisse la possibilité, dans une certaine mesure, que les collectivités territoriales puissent élaborer les règles applicables selon les caractéristiques de leur champ territorial. En France, il existe des cas d'adaptation du droit national du fait de l'existence de particularités économiques, géographiques et culturelles comme cela est le cas des Territoires d'Outre-Mer ou de l'Alsace. Cette territorialisation du droit encouragée par le processus expérimental pourrait s'étendre à des territoires spécifiques comme le sont les espaces transfrontaliers. En effet, après une période de concertation entre les représentations des Etats français, espagnol et des exécutifs aquitain et basque, la Région Aquitaine pourrait exercer, dans le cadre d'une expérimentation-transfert, la compétence en matière d'emploi pour compenser le déséquilibre qui existe avec un territoire étranger comme la Communauté Autonome du Pays Basque.

Dans ce contexte, le Groupement Européen de Coopération Territoriale pourrait recevoir mandat pour élaborer un projet de mesures de lutte contre le chômage qui prennent en compte les spécificités du territoire transfrontalier, en collaboration avec les acteurs des systèmes d'emploi respectifs.

¹⁹³ FIALAIRE J., «La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales : entre classicisme juridique et nouveau droit managérial », Pouvoirs locaux n°59, 2003, p.48.

Section II.- L'expérimentation comme cadre approprié d'hybridation des politiques de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi

Du fait des restrictions imposées aux administrations intervenant dans le domaine de l'emploi, tant en Espagne qu'en France, la mise en œuvre des programmes expérimentaux peut révéler une forme de rénovation, d'actualisation, d'adaptation, et de modernisation de l'action publique dans un contexte polycentrique. Il peut s'agir « d'un exercice de créativité institutionnelle, mettant en interaction de multiples niveaux de gouvernement mais également d'acteurs administratifs et de la société civile dans un jeu complexe de gouvernance multi-niveaux. S'il est possible que la mise en œuvre de l'expérimentation des politiques sociales européennes ait laissé émerger un "espace européen d'action publique fragmenté"¹⁹⁴, il apparaît également au travers du processus expérimental, que tant la conception que la mise en œuvre des politiques publiques s'ajustent à la réalité territoriale jusqu'à la possibilité d'un éventuel abandon de l'expérimentation si celle-ci n'en résulte ni pertinente ni concluante. Ainsi, si la Région Aquitaine exerce son droit à l'expérimentation en matière d'emploi, et essaie durant un délai déterminé d'exercer la compétence correspondante, cela pourrait rééquilibrer le jeu de compétences avec la Communauté Autonome d'Euskadi, et sous-tendre une certaine forme de défrontérisation des mesures de lutte contre le chômage pour les avoir définies conjointement et avoir organisé tant le financement que la mise en œuvre. Cependant, la possibilité d'expérimenter une compétence ou une norme demeure soumise à la tutelle de l'Etat.

En France, « défronteriser » les politiques de l'emploi dans une zone telle que l'espace eurorégional implique que la Région Aquitaine puisse intervenir dans ce domaine. Le processus expérimental se configurerait alors comme une alternative au transfert de compétence de l'Etat vers cette collectivité territoriale. Cela offrirait la possibilité d'extirper les mesures de lutte contre le chômage de l'influence de la présence de la frontière. Toutefois, malgré le caractère constitutionnel du droit à l'expérimentation des collectivités territoriales, son contenu se limite à un « droit de demander une expérimentation puisque l'Etat intervient dans toutes les phases du processus

¹⁹⁴ BIAREZ S., « *Repenser la sphère locale selon l'espace public* », contribution au IV^{ème} Congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence, 1996.

expérimental. Il faut néanmoins convenir que la technique expérimentale est un instrument intéressant d'ajustement des politiques de l'emploi.

Ainsi, l'arsenal juridique français propose deux voies de mise en œuvre du processus expérimental : d'une part, d'un point de vue théorique, l'Etat peut, de manière discrétionnaire, engager un processus d'expérimentation dans certaines collectivités territoriales. Cependant, le résultat ne serait pas optimal. La piste de l'expérimentation voulue et non subie doit être privilégiée. Les collectivités pourront alors déroger à une loi ou un règlement, à titre expérimental sans porter atteinte aux principes d'égalité et de souveraineté. « Il s'agit d'une réelle innovation juridique »¹⁹⁵. D'autre part, l'Etat peut décider unilatéralement de mettre en œuvre une expérimentation et inviter les collectivités territoriales à y participer. Il peut également choisir la voie de la contractualisation moyennant la signature de conventions dans « une approche pluraliste et consensuelle de l'action publique que résume assez bien le terme de « gouvernance » »¹⁹⁶. Ainsi, la contractualisation suppose que soit prise en compte l'existence d'acteurs autonomes, desquels puisse s'obtenir un certain degré de coopération à travers un processus de négociation dans la perspective de déterminer les contours d'une action commune¹⁹⁷. Afin d'illustrer la mise en œuvre d'une expérimentation facultative, l'exemple du projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens peut se révéler intéressant. Cette expérimentation-transfert est une initiative de l'Etat qui consent que l'exercice des fonctions d'autorité de gestions et de certification des fonds structurels européens puisse être transféré à toute collectivité territoriale qui le sollicite. Comme l'établit l'article 1 du projet de loi mentionné, « à titre expérimental et dans le cadre d'une convention, l'Etat peut confier aux régions (...) si celles-ci en font la demande (...) la fonction d'autorité de gestion et celle d'autorité de certification des programmes (...) pour la période 2007-2013 (...). ». En conclusion, qu'il s'agisse d'expérimentation nationale ou locale, le maître du jeu est l'Etat qui intervient à toutes les phases de ces processus. Il sélectionne et autorise les collectivités à participer à un processus expérimental, conditionne cette participation et examine les résultats figurant dans les rapports établis par les participants.

¹⁹⁵ CROUZATIER-DURAND F., « *L'expérimentation locale* », RFDA, 2004, p.21.

¹⁹⁶ CHEVALLIER J., « *Loi et contrat dans l'action publique* », les cahiers du Conseil Constitutionnel n°17, 2004, p.1.
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-51957.pdf>

¹⁹⁷ *Ibidem*.

Dans le domaine de l'emploi, l'expérimentation a été considérée comme un moyen de tirer des leçons importantes pour l'élaboration d'une réforme¹⁹⁸ : elle permet de prouver la capacité des différents acteurs de se coordonner sur un projet commun qui comprend l'accompagnement et l'insertion professionnelle, et en même temps, elle fournit des connaissances précises sur le comportement des acteurs mais également des éléments de réponse sur les questions posées en matière de viabilité technique de dispositif; elle produit des données fiables sur les coûts et les économies générées par un nouveau dispositif en fonction des conditions et objectifs établis préalablement; elle permet d'identifier les autres obstacles éventuels en matière de lutte contre le chômage et par conséquent de concevoir la mesure de correction; et enfin, elle permet de disposer d'éléments de comparaison entre les territoires de l'expérimentation et ceux qui n'en font pas l'objet, à travers un comité d'évaluation indépendant. D'autre part, s'il est vrai que « les apparences scientifiques trouvent facilement ce goût de notre époque pour tout ce qui est présenté comme l'expression du progrès, il y a dans l'expérimentation une force démonstrative et une autorité impersonnelle qui situent ses résultats immédiatement au-dessus ou en marge des divergences d'idées ou d'intérêts »¹⁹⁹. Finalement, le droit à expérimenter que la Constitution française reconnaît aux collectivités territoriales ne signifie pas une hausse du quantum d'autonomie locale puisque, comme cela se déduit des développements précédents, l'Etat, dans la plus pure tradition jacobine, intervient à la fois comme garant du principe d'égalité mais surtout comme le tuteur et le procureur de l'intervention locale, dans toutes les phases du processus expérimental. Une fois clarifiée la procédure expérimentale appliquée d'un côté des Pyrénées, il est intéressant d'examiner une facette spéciale de l'expérimentation en matière de lutte contre le chômage, l'expérimentation sociale.

D'autre part, l'expérimentation sociale constitue une pratique utile au service de la modernisation des politiques publiques. Elle permet d'essayer une nouvelle mesure à un niveau déterminé afin d'en mesurer les avantages et les inconvénients, de l'améliorer avant de l'adopter, ou d'y renoncer si elle ne s'avère pas pertinente. Elle permet également de dissiper les craintes et les réticences que suscite toute perspective de changement. Mieux adaptée, la réforme peut alors, plus rapidement et pleinement,

¹⁹⁸ HAUT-COMMISSAIRE AUX SOLIDARITES ACTIVES CONTRE LA PAUVRETE, Livre vert vers un revenu de solidarité active, La Documentation française, février 2008, p.5.

¹⁹⁹ BOULOUIS J., « Note sur l'utilisation de la "méthode expérimentale" en matière de réformes », in Mélanges Louis Trotabas, LGDJ, 1970, p.39.

produire ses effets.²⁰⁰ Par ailleurs, promouvoir une politique territoriale de l'emploi est le reflet de la volonté d'insertion des personnes, et c'est reconnaître dans chaque territoire les cadres sociaux de la société civile qui fonctionnent encore, c'est aussi montrer comment les utiliser pour développer des "territoires intégrateurs", c'est-à-dire un territoire d'attention, d'alerte, de surveillance de l'ensemble des relations sociales qui s'y créent.

Conclusion du Chapitre 1:

En premier lieu, il apparaît clairement que pour l'élaboration hybride d'une politique de l'emploi dans l'espace eurorégional basco-aquitain, le cadre expérimental se révèle pertinent. D'une part, l'expérimentation est un mécanisme flexible d'essai d'une compétence, d'une norme ou d'un dispositif. D'autre part, elle permet de transcender la frontière qui sépare les systèmes juridiques français et espagnol. Enfin, en fonction de l'évaluation réalisée, la pratique expérimentée peut se généraliser, être modifiée ou abandonnée avec un retour à la situation antérieure à l'expérimentation.

En second lieu, l'expérimentation est protéiforme. Dans ce travail de recherche, il ressort que l'expérimentation peut être un processus unilatéral ou bilatéral. Concernant la version unilatérale c'est-à-dire qui émane d'un des deux territoires qui composent l'espace eurorégional, l'expérimentation se configure d'abord comme un droit que peuvent exercer les collectivités territoriales françaises, et qui se trouve régulé dans la Constitution mais également comme une prérogative de l'Etat qui choisit les unités territoriales susceptibles d'essayer de nouveaux dispositifs conçu au niveau central. D'autre part, l'expérimentation peut être bilatérale. En effet, la Région Aquitaine et la Communauté Autonome d'Euskadi peuvent par le biais de l'Eurorégion, inscrire la production conjointe de mesures de lutte contre le chômage dans un processus expérimental social.

²⁰⁰ TROENDLE C., Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif à l'expérimentation du transfert de la gestion des fonds structurels européens, n°161, 17 janvier 2007, Sénat, p.56

Encouragé et financé par l'Union Européenne, ce processus pourrait convertir l'hybridation des mesures en innovation sociale. Enfin, ces deux types d'expérimentation ne sont pas exclusifs l'un de l'autre mais peuvent être complémentaires ou successifs.

Chapitre 2.- La perspective transfrontalière de l'emploi: l'expérimentation eurorégionale d'une politique de l'emploi hybride

Tout au long de ce travail de recherche, il s'est agi d'une part, de fournir une photographie fidèle des politiques de l'emploi, mises en œuvre en France et en Espagne, selon l'organisation juridico-administrative existante dans chacun de ces pays. D'autre part, cette étude a mis en évidence la singularité des zones frontalières qui constituent des espaces pluriels et virtuels dans lesquels sont diagnostiqués des besoins particuliers et réels, invitant l'ensemble des acteurs à encourager l'intégration régionale et promouvoir l'intégration normative. En outre, le chapitre précédent a permis d'abord de démontrer que le processus expérimental s'avère être le cadre adéquat de l'élaboration d'une politique de l'emploi transfrontalière parce qu'il permet d'adapter les réponses des pouvoirs publics aux besoins spécifiques de l'espace eurorégional, d'observer et d'apprécier sa mise en œuvre, et surtout de faire machine arrière en cas d'échec ou de généraliser les mesures en cas de succès ; ensuite, le chapitre antérieur a eu pour tâche d'établir les deux voies possibles d'expérimentation : une de caractère interne, qui pourrait se développer selon les deux alternatives proposées par la constitution française et qui essentiellement se porte sur l'attribution de compétence en matière de politiques actives à la Région Aquitaine, avec pour finalité de pouvoir intervenir dans le domaine de l'emploi avec des compétences semblables à celles exercées par la Communauté Autonome d'Euskadi, au sein du GECT eurorégional et de décider conjointement des mesures au programme de lutte contre le chômage à mettre en œuvre dans l'espace transfrontalier. La seconde voie est l'expérimentation sociale qui permettrait de promouvoir l'essai de mesures ou de programmes inhérents à une politique de l'emploi transfrontalière, comme une innovation sociale qui se présenterait au niveau communautaire et qui pourrait bénéficier de financements européens.

D'autre part, bien que la reconnaissance d'un statut spécifique des espaces transfrontaliers ne se produise pas à court terme, ces zones requièrent néanmoins des solutions inédites dans plusieurs domaines et en particulier, dans le domaine de l'emploi: "un droit commun (...) dans différents secteurs du droit afin de garantir la cohérence de chaque système malgré la spécialisation croissante des règles; dans

différents Etats dans la perspective d'une harmonisation qui ne leur imposerait pas de renoncer à leur identité culturelle et juridique.”²⁰¹.

Donner une perspective transfrontalière à l'emploi signifie convertir l'espace partagé entre la Région Aquitaine et la Communauté Autonome d'Euskadi en laboratoire expérimental où la détermination de mesures de lutte contre le chômage s'effectue par le biais de l'expérimentation (Section I). L'expérimentation de type social pourrait se configurer comme la méthode idoine pour concevoir une politique de l'emploi “collective” entre la Région Aquitaine et la Communauté Autonome d'Euskadi, se traduisant en une véritable innovation sociale (Section II).

Section I.- Le cadre expérimental de l'élaboration d'une politique publique de l'emploi intégrée dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi

La réalisation d'une intégration régionale et normative doit se produire dans un cadre flexible comme le cadre expérimental qui permet d'essayer jusqu'à trouver des mesures ajustées aux besoins identifiés dans l'espace transfrontalier. Cependant, bien que l'élaboration d'une politique transfrontalière de l'emploi soit proposée dans un cadre expérimental, il s'agit avant tout d'une politique publique dont l'élaboration répond à des modalités précises, qui a pour finalité de répondre à des problèmes préalablement identifiés.

Ainsi, concevoir une politique expérimentale de l'emploi, comme politique publique, exige d'être définie, d'identifier les auteurs, d'examiner les moyens mis à leur disposition ainsi que les types de mesures qu'ils peuvent adopter. Ensuite, l'élaboration de ce type de politique doit prendre en compte les exigences liées au secteur d'intervention, en l'occurrence, l'emploi mais également les éventuelles singularités comme la particularité géographique et politique des espaces transfrontaliers.

²⁰¹ DELMAS-MARTY M., Pour un droit commun, éd. Du Seuil, 1994, p. 7 « Un droit commun (...) à différents secteurs du droit pour assurer la cohérence de chaque système malgré la spécialisation croissante des règles (...), à différents Etats dans la perspective d'une harmonisation qui ne leur imposerait pas de renoncer à leur identité culturelle et juridique ».²⁰¹

À partir de ces éléments qui situent l'élaboration d'une politique transfrontalière de l'emploi dans le domaine des politiques publiques et qui visent clairement les aspects problématiques de l'emploi dans un espace transfrontalier, il semble nécessaire d'examiner concrètement les conditions d'élaboration d'une politique hybride de l'emploi dans l'espace transfrontalier basco-aquitain.

Le diagnostic préalable à l'élaboration d'une politique publique de l'emploi qui permet de répondre spécifiquement aux besoins identifiés en matière d'emploi dans l'espace transfrontalier basco-aquitain est déjà établi. En effet, à la demande du Consorcio de la Comunidad de Trabajo des Pyrénées, un diagnostic territorial stratégique a été produit afin de permettre de confectionner le Programme Opérationnel de Coopération Territorial Espagne-France-Andorre pour la période 2014-2020. Ce diagnostic comporte quatre domaines d'analyse dont l'emploi²⁰². Il signale "la situation critique en matière d'emploi dans la zone de coopération et les fragilités structurelles du territoire rural et de montagne, en matière d'accès de la population aux services publics (...) de l'emploi"²⁰³. Le rapport établit que le marché du travail dans l'espace frontalier transpyrénéen a souffert de l'impact de la crise et que la population la plus touchée concerne les jeunes avec un taux de chômage de 25% du côté français et de 55% du côté espagnol. Au niveau transfrontalier, la mobilité professionnelle est moins importante que sur d'autres frontières : environ 2600 travailleurs en provenance des Pyrénées-Atlantiques exercent une activité professionnelle en Espagne et environ 700 travailleurs provenant d'Euskadi occupent un emploi en France.

A partir de ces éléments, l'élaboration d'une politique eurorégionale de l'emploi à titre expérimental peut prendre appui sur le modèle séquentiel de politiques publiques de J. Anderson qui comporte cinq phases : la première phase consiste à identifier un problème. Concernant les problèmes soulevés dans le domaine de l'emploi au niveau de l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, les autorités publiques espagnoles et françaises doivent procéder à un examen conjoint des situations perçues par les différents acteurs comme relevant de l'intérêt public. Dans le cas basco-aquitain, le chômage figure parmi les priorités.

²⁰² COMUNIDAD DE TRABAJO DE LOS PIRINEOS en colaboración con Iniciativas Innovadoras, Diagnóstico territorial estratégico y redacción del Programa Operativo de Cooperación Territorial España.-Francia.-Andorra (POCTEFA) 2014-2020, versión 5 de 23 de octubre, p.7: los cuatro ámbitos del diagnóstico son: territorio y sociedad, economía y empleo, medio-ambiente, conocimiento e innovación.

²⁰³ Programa de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra. POCTEFA 2014-2020. *Versión borrador*. POCTEFA – 20/08/2014, p.68.
https://www.poctefa.eu/FCKeditor/UserFiles/File/POCTEFA_GLOBAL_consulta%20publica_ES.pdf

La seconde étape est relative à la formulation de solutions. Cette phase s'articule autour de plusieurs activités. Notamment, les pouvoirs publics doivent fixer des objectifs à atteindre. Dans le domaine de l'emploi transfrontalier, le premier pas vers l'établissement d'objectifs communs figure dans l'élaboration de l'Accord de partenariat 2014-2020. Suite à une première phase de concertation entre les différents acteurs, nationaux et locaux, concernant les mesures qui constitueront la politique de l'emploi au niveau transfrontalier, cet axe doit figurer dans l'Accord de partenariat²⁰⁴. Ainsi, l'examen des accords de partenariat français et espagnols permet d'observer la reconnaissance des spécificités liées aux territoires ou régions transfrontaliers tant au niveau territorial que social, de la part de chacun de ces Etats. Ils formulent d'ailleurs des préconisations concernant le financement de la coopération territoriale et de la gouvernance interinstitutionnelle laissant l'initiative aux collectivités territoriales. Cependant, bien que l'Etat français admette que les asymétries en termes de compétences freinent les projets de coopération, à aucun moment, il n'évoque la possibilité de s'impliquer dans ces projets. Cela peut s'interpréter de deux manières : ou l'Etat ne souhaite pas interférer dans les questions transfrontalières que gèrent très bien les collectivités territoriales et préfère intervenir à leur demande ; ou il considère, finalement, que la situation lui convient ainsi puisqu'elle limite les interventions aux compétences des territoires français, limitant de facto l'exercice des compétences des territoires voisins de la frontière-séparatrice, et sans courir le risque qu'une collectivité territoriale étrangère n'exerce un quelconque droit d'ingérence sur un territoire où seule la souveraineté nationale s'exerce.

La troisième phase d'élaboration d'une politique publique se réfère aux modalités de prise de décision. Face à l'impossibilité d'exercer les pleines compétences en matière d'emploi, et à partir des conclusions exprimées par la France et l'Espagne dans leur Accord de partenariat respectif, un processus expérimental pourrait être mis en œuvre dans lequel la Région Aquitaine et la Communauté Autonome du Pays Basque, réunies

²⁰⁴ Article 2. 20) du Règlement (UE) n°1303/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil : l'accord de partenariat est « un document élaboré par un Etat membre en partenariat, conformément au principe de gouvernance à plusieurs niveaux, exposant la stratégie, les priorités et les modalités fixées par cet Etat membre pour une utilisation efficace et efficiente des Fonds ESI dans l'optique de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive; il est approuvé par la Commission à la suite d'une évaluation et d'un dialogue avec l'Etat membre concerné ».

au sein du GECT , pourraient formuler des alternatives aux problématiques identifiées en matière d'emploi transfrontalier à échelle eurorégionale, dans les différents diagnostics territoriaux réalisés.

La quatrième étape aborde la mise en œuvre de la politique publique. Concrètement, cela se traduit par la mobilisation des ressources humaines et économiques par les unités administratives qui interviennent dans l'exécution des politiques publiques. Il s'agit d'un processus complexe et qui consiste à programmer des actions pour lesquelles interviennent différents acteurs et se réalisent différentes opérations dans le but d'atteindre les objectifs fixés. Cette étape est cruciale car d'elle dépend le succès ou l'échec d'une politique publique.

La cinquième et dernière phase porte sur l'évaluation de la politique publique mise en œuvre. L'évaluation vient clore le cycle vital des politiques publiques puisqu'elle consiste à déterminer dans quelle mesure les objectifs fixés ont été atteints. Les indicateurs de résultat mesurent les résultats concrets. Dans le cas d'une politique transfrontalière de l'emploi, le principal objectif peut être que la mesure contribue à la diminution du taux de chômage ou génère des emplois. Ainsi, un des indicateurs de résultats peut être le nombre de chômeurs qui auront trouvé un emploi de l'autre côté de la frontière.

A partir des résultats et des préconisations, il a été possible de décrire la procédure d'élaboration en cinq phases. A présent, comme cela a été évoqué dans les développements précédents, il est nécessaire que cette élaboration se réalise dans un cadre expérimental de type social.

Section II.- L'expérimentation sociale, la méthode idoine de mise en œuvre d'une politique de l'emploi intégrée dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi

Pour l'Association des Régions de France, dans le cadre de l'Assemblée Générale du 4 décembre 2013, "la crise invite l'ensemble des pouvoirs publics à chercher des idées nouvelles qui ont démontré leur efficacité dans le reste de l'Europe et à dépasser la confiance aveugle et obstinée dans le modèle jacobin durablement en crise" et à

revendiquer le droit à la différence des Régions²⁰⁵. “Pour cela, il s’agit de donner la capacité, en fonction des territoires, et dans le cadre de la loi de la République d’expérimenter des modalités d’organisation particulières et d’adapter les règles aux défis locaux et d’évaluer ces résultats à la fin d’une période de 5 ans.” Conjuguant flexibilité et rigueur, l’expérimentation sociale apparaît comme une technique attractive pour élaborer des dispositifs de politique de l’emploi dans un territoire déterminé. L’élaboration et la mise en œuvre d’une politique de l’emploi intégrée, élaborée pour l’Eurorégion Aquitaine-Euskadi, dans le cadre d’une expérimentation sociale peut se convertir en une innovation sociale.

L’expérimentation en matière de politiques sociales est une méthode pratiquée depuis les années 70 dans plusieurs pays afin d’évaluer la pertinence de projets de modification de mesures et de programmes d’action publique. En Europe, ce processus s’est implanté progressivement comme un outil efficace qui permet d’apprécier l’impact de mesures dictées par les pouvoirs publics avant de décider de leur généralisation ou non. Partant du constat que l’action des pouvoirs publics en matière de politique sociale et d’emploi souffrait de l’absence de données concrètes sur l’efficacité des mesures appliquées, l’Union Européenne a considéré que l’expérimentation permettait d’observer les effets d’une mesure de politique social instaurée à petite échelle et de pouvoir la généraliser à un niveau supérieur le cas échéant. Ainsi, un espace transfrontalier comme l’espace basco-aquitain pourrait constituer une zone pilote, un laboratoire expérimental d’application de mesure d’emploi élaborées en fonction de caractéristiques spatiales, juridiques et sociales propres à cette zone.

La stratégie de l’expérimentation sociale met en évidence, à travers un prisme d’inspiration fédéraliste, une autre option, qui serait celle des actions multiples et indépendantes qui agissent comme des laboratoires locaux de la gouvernance sociale, situés en marge des Etats, caractérisés par une forte inertie institutionnelle, en particulier dans le cas français, “permettant d’observer le changement politique autour de phénomènes d’adaptation créative”²⁰⁶. La mise en œuvre des politiques européennes comme celle de la politique de l’emploi s’effectuent dans un espace d’actions concurrentes par le biais de processus de régulation étatique.

²⁰⁵ ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE, « Vœu adopté par l’Assemblée Générale de l’ARF le 4 décembre 2013 », <http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2013/12/131204-Voeu-AG-ARF-04122013-def.pdf>

²⁰⁶ LEIBFRIED S. y PIERSON P. (Ed.), *European Social Policy, Between Fragmentation and Integration*, Washington D.C, Brookings, 1995. Utilizan la expresión “competitive state building”.

L'expérimentation en matière de politique transfrontalière d'emploi devrait promouvoir la notion de « close job » ou emploi de proximité, défini comme l'exercice d'une activité salariée qui inclut un critère de proximité géographique du domicile du travailleur et qui implique une mobilité professionnelle de proximité.

Du fait des singularités qui caractérisent une zone frontalière comme l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, l'élaboration d'une politique transfrontalière de l'emploi pourrait s'inscrire dans le cadre de la coopération territoriale qui existe déjà entre les deux régions et se traduire comme l'expérimentation d'une innovation sociale puisqu'elle prétend répondre aux besoins diagnostiqués en matière d'emploi, à l'échelle transfrontalière, avec une possibilité de généralisation à d'autres espaces transfrontaliers, si elle se révèle efficiente.

Conclusion du Chapitre 2:

En fin de compte, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique hybride de l'emploi, destinée à répondre aux besoins identifiés au sein de l'espace eurorégional est la production d'une politique sectorielle et d'une politique publique dans un cadre territorial virtuel, dont l'objectif est de dépasser les effets négatifs qui émanent de l'effet de frontière.

Dans ce travail de recherche, il est possible d'observer d'abord que la transfrontérisation des mesures de lutte contre le chômage, objet d'une politique publique hybride, conçue par les autorités présidant l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi, s'inscrit dans le processus d'élaboration des politiques publiques. En effet, la première phase qui consiste à identifier les problèmes peut être considérée comme remplie du fait de l'existence d'un diagnostic territorial relatif aux besoins en matière d'emploi au sein de cet espace. La seconde phase relative à la formulation de solutions est également exécutée, du moins partiellement, à travers les accords d'association français et espagnol qui reconnaissent la singularité des territoires transfrontaliers ainsi que les problèmes que génère l'existence d'une frontière surtout dans le domaine de l'emploi. L'Espagne fait référence aux singularités des espaces frontaliers, reconnaît les traditions de coopération mais surtout lie les mesures d'emploi à la coopération territoriale. Cependant, aucune

référence n'est faite concernant le type de relation à entretenir avec les pays voisins ni au cadre dans lequel pourrait se développer une éventuelle coordination intergouvernementale sur la base d'une concertation interrégionale. Concernant les phases d'adoption des décisions transfrontalières en matière d'emploi, de mise en œuvre et d'évaluation, le cadre expérimental se révèle opportun face à la prudence des Etats respectifs. Ainsi, une expérimentation sociale permettrait à l'Eurorégion de pouvoir proposer ou créer des solutions concertées territorialement face à des problèmes considérés comme transfrontaliers et faire émerger des innovations sociales, soutenues politiquement et économiquement par l'Union Européenne, et peut-être prétendre à une généralisation des propositions positivement évaluées.

Conclusion

Les politiques nationales de l'emploi se présentent comme un concept qui est en train de perdre son contenu. Il serait préférable de parler de la traduction nationale de la politique communautaire de l'emploi. Bien que la Méthode Ouverte de Coordination des politiques de l'emploi se caractérise comme un processus de production normatif flexible, doux, qui n'entraîne pas de sanction en cas de non-respect, elle se révèle assez efficace si l'on examine les mesures contenues dans les politiques de l'emploi de la France et de l'Espagne. En effet les corps législatifs nationaux traduisent in extenso les orientations, les lignes directrices fixées par le Conseil.

Les politiques de l'emploi élaborées en France et en Espagne se présentent comme des politiques centralisées. Cependant, leur exécution territoriale diffère de manière considérable. Tant la commission permanente que l'exécutif d'une région française ne disposent de marge de manœuvre en la matière. Les services déconcentrés de l'Etat au niveau régional sont ceux qui garantissent la bonne mise en œuvre des mesures élaborées au niveau national. Dans le cas des Communautés Autonomes, ce n'est pas la sous-délégation du gouvernement espagnol qui intervient dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'emploi mais les institutions autonomiques elles-mêmes. Ce qui, sans aucun doute, permet une meilleure adéquation des mesures de lutte contre le chômage, définies au niveau étatique, aux réalités territoriales.

Cette asymétrie n'est pas sans effet lorsqu'il s'agit d'appliquer des dispositifs en faveur de l'emploi dans un espace caractérisé par l'exécution non pas d'une mais de deux politiques nationales de l'emploi distinctes, entre lesquelles il n'y a aucune convergence, si ce n'est les orientations stratégiques établies par l'Union Européenne. Ce qui oblige, au regard des besoins identifiés sur ce territoire, les pouvoirs publics locaux ou déconcentrés à établir des réponses adaptées, et dans le cas où elles se révéleraient insuffisantes, les acteurs non institutionnels à concevoir des dispositifs complémentaires ou supplémentaires qui tendent à compenser les carences institutionnelles et à contourner les empêchements provoqués par la présence d'une frontière politique et administrative entre la Région Aquitaine et une Communauté Autonome du Pays Basque.

La transfrontérisation des politiques publiques apparaît comme une tendance spontanée de la territorialisation des politiques de l'emploi. S'il est vrai que la singularité des espaces frontaliers n'est pas prise en compte par les Etats au moment de

concevoir les politiques de lutte contre le chômage, les actions développées par les acteurs institutionnels et non institutionnels, démontrent, cependant, l'impérieuse nécessité de donner des réponses concrètes aux problématiques qui émergent dans les espaces transfrontaliers. Les atteintes aux droits inhérents à la liberté de circulation des travailleurs et le dumping social, chaque fois plus agressif, exigent un changement de paradigme laissant une plus grande amplitude d'intervention aux acteurs locaux qui disposent d'une connaissance précise des réalités existantes dans leurs espaces mais également une expérience très spécifique dans le domaine transfrontalier.

“L'emploi est une valeur sociale ajoutée à la croissance et pour cela, un cadre de régulation cohérent, rationnel est nécessaire, et non un éventail ouvert d'embauches à la carte, mais des mesures innovantes dans le domaine social, qu'envisageraient de nouveaux programmes, de nouvelles techniques, de nouvelles institutions au service de l'emploi, en prenant acte du décès définitif de mesures qui, aujourd'hui se trouvent à l'état de zombies, et qui devraient reposer en paix et être enterrées pour toujours: bonifications, contrats temporaires de conjoncture, formation professionnelle de salon... En somme, la solution aux déséquilibres du marché requiert “un nouveau commencement en matière de politique de l'emploi”, laissant ce trait distinctif si espagnol du regret et du regard rétrospectif: “en Espagne, nous avons une peur panique du lever du jour parce que l'aurore nous apporte des ombres, chaque fois plus épaisses”

²⁰⁷ ... Finalement, en France aussi.

A la question de savoir si les politiques nationales de l'emploi, élaborées à partir des orientations communautaires, (dont la traduction territoriale se révèle plus ou moins efficiente selon le degré de décentralisation administrative des pays), permettent de répondre aux besoins du marché du travail d'une zone transfrontalière, dans ce cas d'une Eurorégion, la réponse n'est pas si évidente. Ces politiques y répondent partiellement. Afin d'améliorer leur efficacité, elles requièrent une adaptation au contexte transfrontalier et de manière concomitante entre les pays voisins. Ces dernières années ont été caractérisées par “la prise de conscience d'une nécessaire redéfinition de la politique transfrontalière et d'une nouvelle étape dans le processus de décentralisation (pour le moins en France) ”²⁰⁸. Dans cette perspective, il est

²⁰⁷ VALLECILLO GAMEZ M^a-R. y MOLINA NAVARRETE C., “La reforma de segunda generación del mercado laboral: incentivos al “espíritu emprendedor” y retorno del “pensamiento mágico”, RTSS. CEF, n°361, p.78.

²⁰⁸ DELEBARRE M., Préface du Guide Méthodologique « *Articuler la politique de cohésion, les dispositifs de gouvernance et les logiques territoriales transfrontalières* », MOT, Paris, 2012, p.7.

indispensable d'approfondir le processus d'intégration régionale pour expérimenter des mesures à caractère transfrontalier en matière de lutte contre chômage.

D'autre part, ce travail de recherche intervient à une époque durant laquelle sont questionnées «la finalité et la pertinence du projet européen », et se pose la question de savoir s'il est nécessaire d'entreprendre une nouvelle révision des Traités afin de permettre à l'Union Européenne de relever les défis qu'a soulevés la crise de la zone euro. Deux positions divisent la Communauté : celle de l'ancien Président de la Commission Européenne, A. Barroso, qui considère que la création d'une fédération d'Etat-nation requiert une révision préalable des Traités; et celle de l'ancien Président du Conseil, H. Van Rompuy, qui affirmait qu'une révision des traités n'était pas une priorité.

En Europe, il existe deux courants opposés : le premier représenté par un groupe d'anciens représentants permanents à l'Union Européenne, qui, au travers du rapport "Refaire l'Europe: esquisse d'une politique"²⁰⁹, considère que la relance de la construction européenne peut être entreprise sur la base des traités actuels moyennant quelques ajustements. Le second courant qui s'exprime au travers du groupe Spinelli, réunit plusieurs parlementaires européens qui ont présenté un projet de traité intitulé «une loi fondamentale de l'Union Européenne»²¹⁰. Ces derniers suggèrent des mesures pour une Europe plus fédérale ainsi que la modification du Traité de Lisbonne par le biais d'une convention constitutionnelle pour 2015. Le premier courant plaide pour initier une réforme qui repose sur trois piliers indépendants : la bonne gouvernance, la discipline et la solidarité. Le pilier relatif à la bonne gouvernance repose sur le rôle de gestionnaire de la zone euro exercé par l'Eurogroupe ministériel, et la création d'une seconde chambre composée de représentants des parlements nationaux. Le pilier qui concerne la discipline, requiert la réalisation de trois actions : simplification et réorientation des instruments, appliquer les décisions qui impliquent la souscription formelle d'obligations de la part des Etats, la pratique du «compromis est réelle et non réversible », et concerter des politiques à travers des institutions converties en instances

²⁰⁹ DE BOISSIEU P., DE BRUIJN T., VITORINA A. y WALL S., Refaire l'Europe : esquisse d'une politique, Septembre de 2013, p.20 : « Ni cette perspective, ni ce cheminement n'impliquent de nouveaux traités ni de nouveaux schémas institutionnels. Les politiques à mettre en œuvre sont celles dont le traité lui-même a reconnu la priorité et dont il précise les modalités d'adoption et de mise en œuvre. Il suffit d'appliquer sincèrement, loyalement et pleinement les traités existants, qui offrent toutes les bases nécessaires pour aller de l'avant. Il suffit de vouloir pour refaire l'Europe. »

<http://www.synopia.fr/wp-content/uploads/2013/09/Rapport-Synopia-Europe1.pdf>

²¹⁰ <http://www.spinelligroup.eu/article/fundamental-law-european-union>

de confrontation des politiques nationales afin d'organiser un pilotage commun. Le pilier solidarité de la puissance économique européenne, comprendre l'exercice de la responsabilité des gouvernements pour aider la banque centrale européenne et cela, par la mutualisation des dettes avec l'objectif de créer un "Trésor européen", comme organe de gestion commune de la dette publique.

La proposition réalisée dans le cadre de ce travail de recherche doit s'inscrire dans le contexte difficile de la crise. "La crise actuelle montre que les Etats constituent l'espace majeur de la cohésion sociale et territoriale, des grandes options collectives et des solidarités. (...) et ce sont les Etats qui peuvent donner l'élan, ainsi que le cadre politique et légal des véritables politiques transfrontalières"²¹¹.

L'OCDE signale qu'"en prenant en compte les tensions budgétaires et la situation difficile du marché du travail, il est indispensable de définir de manière appropriée les priorités en matière d'emploi, en utilisant les ressources disponibles de la manière la plus efficiente possible. Cela signifie d'abord, qu'il faut préserver les moyens nécessaires pour mettre en œuvre des politiques actives efficaces du marché du travail et, dans la mesure du possible, les renforcer en fonction des besoins du marché du travail (...) pour les pouvoirs publics, bien définir les priorités, signifie également résister aux pressions qu'ils peuvent supporter pour prendre des mesures qui encouragent activement les travailleurs seniors à se retirer du marché du travail."²¹²

En outre, «observer l'intégration européenne à travers les apprentissages organisationnels et cognitifs, à travers les processus de médiation, qui implique la mise en œuvre d'une politique par l'interaction entre plusieurs standards d'actions légitimes, permet de réaliser l'hypothèse de l'élaboration autour des politiques communautaires de développement local d'un "espace public de proximité", défini comme un espace d'expérimentation "du pouvoir d'agir conjointement sur un territoire déterminé"²¹³.

Planifier l'élaboration transnationale et la mise en œuvre transfrontalière d'une politique de l'emploi spécialement conçue pour un espace singulier comme l'espace frontalier basco-aquitain, s'inscrit d'abord dans la transition engendrée par le changement de

²¹¹ DELEBARRE M., Préface du Guide Méthodologique « *Articuler la politique de cohésion, les dispositifs de gouvernance et les logiques territoriales transfrontalières* », MOT, Paris, 2012, p.3.

²¹² OCDE (2013), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE, p.57.

http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-fr

²¹³ BIAREZ S., « *Repenser la sphère locale selon l'espace public* », contribution au IVème Congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence, 1996.

paradigme concernant l'emploi. L'emploi d'hier ne sera pas celui de demain. Tant les politiques publiques que le droit doivent s'ajuster, chaque fois davantage, aux réalités territoriales. La situation individualisée du travailleur transfrontalier en particulier, et mobile en général, exige un droit à la carte, une politique publique modulable selon un espace juridiquement virtuel et socialement réel. Ces besoins requièrent flexibilité et adaptabilité. Ensuite, face à cette situation d'une certaine manière inédite, les solutions traditionnelles marquées par une certaine rigidité ne conviennent pas. Par conséquent, la technique expérimentale apparaît comme la plus appropriée de par son caractère flexible et la possibilité de "faire marche arrière" si la mesure mise en œuvre n'est pas satisfaisante. Essayer, explorer un dispositif permet d'observer les effets produits et d'évaluer sa pertinence ainsi que son efficience, et le cas échéant, conclure à l'échec. Ce qui laisse un certain espace pour la réflexion et la concertation sur la continuation de son application entre les promoteurs sur la base des résultats observés parmi les destinataires. Il est possible de considérer que "l'expérimentation est l'introduction d'une méthode scientifique en droit"²¹⁴.

D'autre part, il ressort de ce travail que les politiques de l'emploi traditionnelles n'ont pas pu compenser le manque de dynamisme de la création d'emplois ni se substituer à la fermeture des entreprises, produisant une stagnation relative de l'offre d'emploi. Au niveau national, les mesures introduites ont tenté de concilier l'éradication du chômage et l'essor entrepreneurial qui aurait été très probablement pertinent pour le marché intérieur mais qui résulte inadéquat et quelque peu anachronique dans le cadre de la globalisation. Dans le cadre communautaire, les institutions de l'Union Européenne ont considéré plus pertinent d'examiner le problème à l'échelle supranationale et d'élaborer une Stratégie Européenne pour l'Emploi avec la perspective de lutter contre le chômage de manière intégrale. Par le biais de la Méthode Ouverte de Coordination, les réponses offertes se sont révélées insuffisantes, démontrant que la coordination entre les Services Publics de l'Emploi ne permettait pas de lutter de manière efficiente contre la hausse du chômage. Curieusement, alors que longtemps les espaces frontaliers auraient constitué des espaces d'essai de solutions innovantes, cette possibilité a été ouverte seulement pour la période 2014-2020 dans le cadre de la stratégie 2020 et du Fonds EASI.

²¹⁴ Intervention de M. Le Fur, 2ème session du 19 novembre 2002, JO de l'Assemblée Nationale, 2002, p.5344.

Les zones transfrontalières doivent constituer l'espace dans lequel les acteurs tant publics que privés doivent apprendre à progresser face à l'aléatoire, à l'incertitude et au désordre qui caractérisent nos systèmes. La résilience est l'aptitude à affronter les évolutions en matière de capacités, efficacité ou légitimité. Les changements peuvent provoquer des chocs. "La résilience provient de la combinaison de plusieurs éléments : capacités et ressources, institutions efficaces et légitimité, accompagnées de processus politiques qui construisent le lien entre l'Etat et la société, et les attentes mutuelles"²¹⁵. D'autre part, une forme de résilience, qui questionne les interventions actuelles pour le développement, consiste à accepter la dynamique du "non équilibre" d'un système, et à reconnaître qu'il n'y a pas d'état auquel revenir lorsque celui-ci a été perturbé. Donc, il faut construire à partir des changements générés par les perturbations qui font partie d'un système en constante évolution. Cela remet en cause également la tendance à vouloir rétablir des conditions antérieures, alors que de nouvelles conditions se sont imposées²¹⁶.

Peut-être le moment est-il venu de changer de paradigme et d'accepter la transition vers ce changement non seulement en matière économique mais également dans le domaine de l'emploi. Les politiques de l'emploi doivent refléter et anticiper les nouvelles réalités. Le marché du travail se trouve confronté à de nouveaux défis : forte augmentation du chômage, inadéquation croissante entre offre et demande de compétences²¹⁷, hausse des flux migratoires et de nouvelles formes de relations professionnelles. Les espaces transfrontaliers sont le reflet des résultats de nombreuses observations qui démontrent que les êtres humains sont motivés par des considérations pro-sociales comme l'équité ou la préoccupation pour l'autre, et peuvent faire preuve d'altruisme envers des personnes qu'ils ne connaissent pas. En opposition à l'individualisme survalorisé qui caractérise la société occidentale, les récentes recherches en neurosciences révèlent l'existence d'une forte interdépendance entre les êtres humains à travers leur capacité d'empathie et de compassion. L'environnement social doit être adapté pour favoriser la coopération et les motivations altruistes au lieu

²¹⁵ OCDE, De la fragilité à la résilience, 2008.

²¹⁶ HARRIS K., Resilience in practice, SCR Discussion paper 2010.

²¹⁷ WOO KIM S., « *Samsun : des compétences pour un avenir intelligent* », L'Annuel de l'OCDE 2014, p.58 : "un quart des européens de 16 à 24 ans est sans Emploi, c'est-à-dire presque six millions de jeunes qui ne bénéficient pas de la formation, de l'expérience et de la confiance en soi qu'apporte un emploi productif. Cependant, malgré ce fort chômage, les employeurs européens ne trouvent pas les candidats qualifiés dont ils ont besoin (...). Il existe un réel déséquilibre entre la formation technologique des jeunes et les opportunités offertes par les TIC".

de promouvoir la compétition et le résultat. Mettre en œuvre une “économie altruiste”, ouvrir la voie à un monde plus inclusif et de confiance mutuelle²¹⁸.

En effet, selon RENGO, la confédération de syndicats du Japon, une société progresse lorsque les personnes travaillent et s’entraident²¹⁹. Par conséquent, en éliminant les difficultés d’accès à l’emploi et en organisant des voies d’accès au monde du travail, à travers des passerelles vers la sécurité, il sera possible d’améliorer, non seulement, le bien-être mais également le sentiment de sécurité des individus ainsi que la motivation et la productivité au travail. Concrètement, il s’agit d’instaurer cinq passerelles: en premier lieu, il s’agit de permettre aux personnes d’accéder aux compétences pour travailler ; en second lieu, de leur permettre d’être actives malgré leurs obligations familiales ; en troisième lieu, de promouvoir la flexibilité des horaires de travail pour aider à concilier le travail et la vie de famille mais aussi à améliorer le bien-être ; en quatrième lieu, d’implanter une dynamique volontariste en faveur de l’emploi et en particulier, concernant la formation ; enfin, cinquièmement, d’épauler les travailleurs seniors qui souhaitent continuer à travailler et prendre leur retraite plus tard. La construction de ces passerelles repose sur la présence de quatre éléments essentiels : premièrement, l’établissement d’un réseau de sécurité à plusieurs niveaux. Au lieu de constituer le principal réseau de sécurité, l’emploi n’est plus sûr. Il y a toujours plus de travailleurs précaires, et mal couverts par l’assurance chômage qui constitue le second réseau de sécurité. RENGO recommande la mise en œuvre d’un réseau de sécurité qui permettra aux bénéficiaires d’entreprendre une formation et en même temps, de percevoir un revenu conditionnel. Afin de développer cette initiative, il faut plaider en faveur du rapprochement des politiques de l’emploi, de protection sociale et d’éducation ainsi que de la politique industrielle. Ensuite, il est indispensable de hausser le niveau des revenus et augmenter le montant du salaire minimum. Le rôle des syndicats est important pour permettre à la majorité de bénéficier de l’action collective. Troisièmement, il faut reconstituer une classe sociale moyenne solide, en corrigeant les distorsions dans la répartition du revenu, en attribuant un nouveau lieu au travail, en reconstruisant une société centrée sur la classe moyenne et en stimulant la demande intérieure. Quatrièmement, un cadre international doit s’imposer pour que les

²¹⁸ SINGER T. y SNOWER D.J., “Vers une société altruiste », L’annuel de l’OCDE 2014, p.30-31.

²¹⁹ KOGA N., “Vers une “société fondée sur le travail », l’Annuel de l’OCDE 2014, pp.50-51.

entreprises au niveau mondial respectent et valorisent le travail au lieu de le mépriser et d'aggraver encore plus les inégalités sociales.

A partir de tous ces éléments, il est possible d'affirmer que la perspective transfrontalière de l'emploi dans l'Eurorégion Aquitaine-Euskadi suppose la reconnaissance de la singularité d'un territoire au sein duquel la condition de citoyen est intimement liée à l'emploi occupé et requiert, par le biais du processus expérimental, l'élaboration d'une politique de l'emploi commune, hybride et intégrée, dépassant la pluralité des ordres juridiques, et innovante, en se différenciant des pratiques habituellement développées. La zone d'intégration frontalière basco-aquitaine, représentée par la Groupement Européen de Coopération Territoriale, se convertirait alors en un espace de régulation de la cohésion économique, sociale et territoriale, orienté vers le plein emploi.